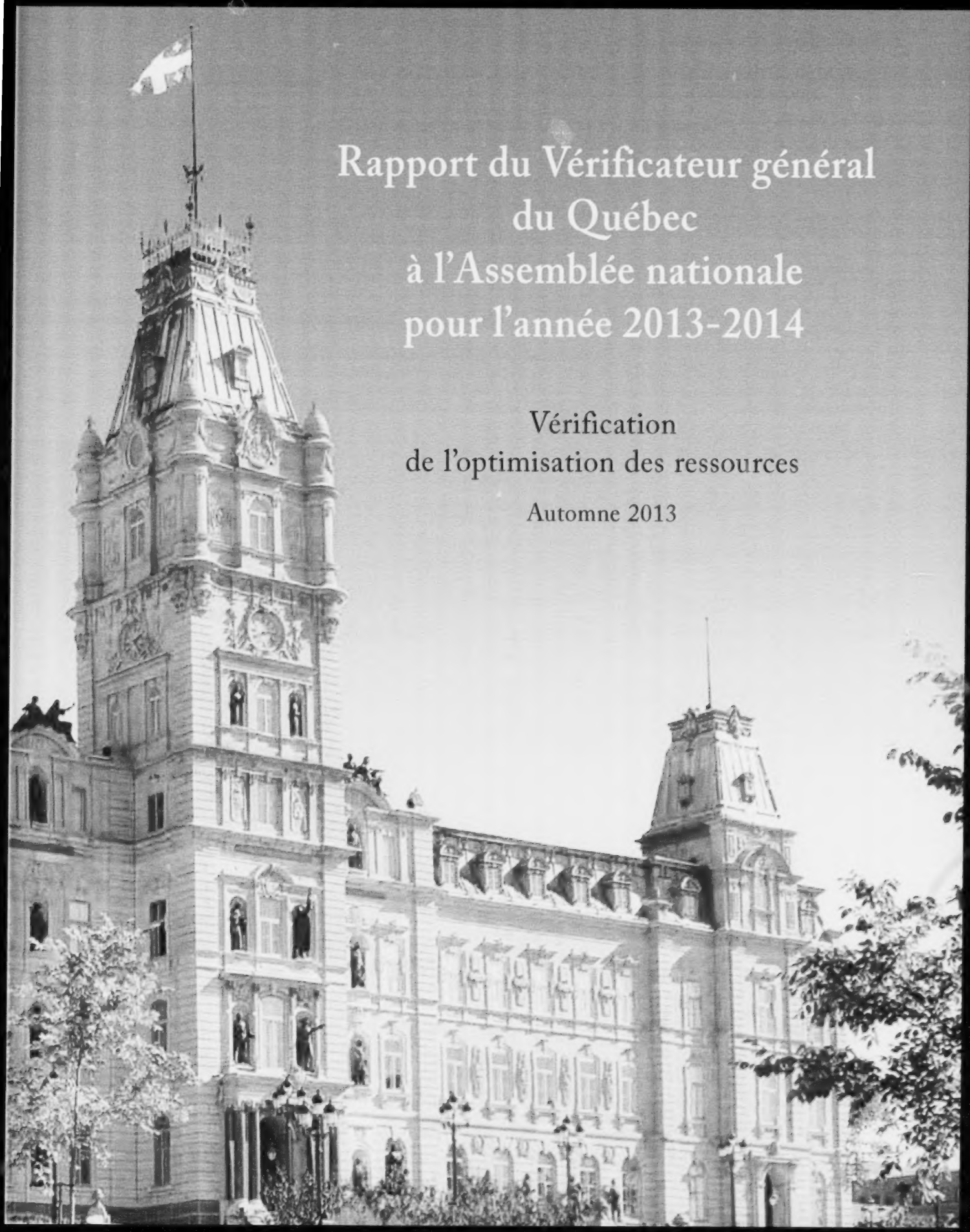


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources

Automne 2013

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources

Automne 2013

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100% de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, novembre 2013

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources* (automne 2013). Ce tome fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	Tourisme Québec et associations touristiques régionales
Chapitre 3	Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance
Chapitre 4	Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure
Chapitre 5	Infractions aux lois comportant des dispositions pénales
Chapitre 6	Sinistres : gestion des risques et aide financière
Chapitre 7	Société immobilière du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

1

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Mandat élargi pour la vérification de l'optimisation des ressources** 5

Sigles 9

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources (VOR). Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement et à ses organismes et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Ce tome-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme entre autres les constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.

3 Le premier chapitre donne au vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Le présent chapitre fait état des récentes modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général* concernant la VOR dans les « entreprises » du gouvernement.

2 Mandat élargi pour la vérification de l'optimisation des ressources

4 Le 14 juin 2013, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*. Cette loi a modifié la *Loi sur le vérificateur général* et elle lui permet d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) auprès des « entreprises » du gouvernement sans qu'une entente soit conclue au préalable avec le conseil d'administration (à une exception près, soit la Caisse de dépôt et placement du Québec). Dans les faits, la notion d'« entreprise » du gouvernement a été supprimée de la *Loi sur le vérificateur général*, les entités de ce type y étant maintenant assimilées à des organismes du gouvernement.

5 Cette modification à la loi a été demandée à maintes reprises au fil des ans par mes prédécesseurs et moi. En effet, nous avons toujours considéré comme nécessaire que le contrôle parlementaire s'exerce avec la même acuité et la même efficacité dans toutes les entités visées par la *Loi sur le vérificateur général*. Il faut comprendre que, quand l'État possède une participation majoritaire dans une entité, il y exerce alors une influence prépondérante. Il est donc normal que cette entité soit soumise aux mêmes règles de gouvernance et de contrôle des fonds publics que le sont les autres organismes du gouvernement.

6 Même si, en théorie, la loi me permettait d'effectuer des travaux de VOR dans les entreprises du gouvernement, l'obligation de devoir s'entendre au préalable avec le conseil d'administration était une contrainte importante qui rendait difficile la réalisation d'une mission. D'ailleurs, pour certaines entités, il a été impossible de trouver un terrain d'entente.

7 Tout le personnel de mon organisation a accueilli de façon positive cette modification législative. Je considère cette décision du législateur comme une marque de confiance envers l'institution que je dirige. En même temps, je suis très conscient du défi que représente ce changement. Ainsi, plus d'une vingtaine d'entités sont concernées par cette modification législative, dont certaines sont de grande envergure. Pour illustrer mon propos, je vous présente cinq d'entre elles dans le tableau 1.

Tableau 1 Entités concernées par la modification à la loi

	Effectif	Dépenses (M$)	Siège social
Hydro-Québec	21 600	9 492	Montréal
Société des alcools du Québec	7 500	1 874	Montréal
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	6 500	2 328	Montréal
Commission de la construction du Québec	1 080	124	Montréal
Autorité des marchés financiers	680	91	Québec

Source : Données des rapports annuels de gestion des entités pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012 ou le 31 mars 2013.

8 J'ai entrepris des démarches afin d'être en mesure d'intégrer ces entités dans ma stratégie d'intervention le plus rapidement possible. Toutefois, je cherche à minimiser l'impact de cette intégration sur les travaux que je mène auprès des entités déjà assujetties, sans contrainte, à la VOR.

9 Il a donc été nécessaire d'évaluer l'ampleur du travail additionnel que représente l'ajout de ces entités si je veux leur appliquer la même stratégie d'intervention que celle mise en œuvre pour les entités qui font déjà l'objet de VOR.

10 Ma stratégie d'intervention actuelle porte sur un cycle de cinq ans. Avec mes collaborateurs, j'ai déterminé le nombre minimal d'interventions qu'il est, selon moi, nécessaire d'effectuer au cours de ce cycle pour chacun des secteurs d'activité gouvernementaux. Cela a été fait en fonction de différents critères, notamment l'importance des ressources qui sont consacrées au secteur, l'intérêt des parlementaires et les risques recensés lors de nos travaux de prise de connaissance.

11 C'est d'ailleurs pourquoi je me suis engagé, dans le *Plan stratégique 2012-2015*, à réaliser un rapport de vérification chaque année dans certains secteurs, tels que le secteur de la santé et des services sociaux, celui de l'éducation, celui concernant les infrastructures publiques. Pour d'autres secteurs d'activité, mon analyse m'a parfois amené à viser une seule intervention durant le même cycle.

12 J'ai amorcé une réflexion de même nature pour les entités concernées par cette modification législative. Cet exercice m'a permis d'estimer les ressources additionnelles dont j'aurai besoin à l'avenir pour effectuer des travaux auprès de ces entités. Par conséquent, j'aurai prochainement des discussions avec les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et les membres du Bureau de l'Assemblée nationale sur les différents scénarios possibles à moyen terme.

13 Je compte actuellement sur une équipe multidisciplinaire compétente d'environ 80 personnes pour réaliser mes missions de VOR dans toutes les sphères de l'activité gouvernementale. Je dois maintenant mettre en place les mesures qui me permettront de recruter la main-d'œuvre ayant les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir ce type de missions dans les entités concernées par ce changement à ma loi.

14 L'atteinte de cet objectif n'est pas une mince tâche. En effet, je fais face aux mêmes enjeux que plusieurs employeurs en matière de dotation en personnel. Je dirais même que les défis que mon organisation doit relever sont plus grands, étant donné notamment le profil de compétence recherché pour remplir adéquatement mon mandat et la forte concurrence à laquelle l'organisation est exposée en matière de recrutement. En effet, cette main-d'œuvre se fait rare et elle est recherchée.

15 Entretemps, il est important que j'adapte mon plan de travail à court terme afin d'intervenir le plus tôt possible auprès de ces entités et, ainsi, de répondre au souhait exprimé par les parlementaires. De fait, j'ai l'intention de les intégrer dans ma planification des travaux dès le début de la prochaine année.

16 Ce défi est amplifié du fait que plusieurs de ces entités sont situées dans la région de Montréal, alors que je n'ai présentement dans cette région qu'une équipe de 10 personnes affectée aux travaux de VOR. Je dois donc envisager une réorganisation des activités afin de m'adapter à cette nouvelle réalité.

17 Au cours des premières années, des employés expérimentés du bureau de Québec seront mis à contribution pour soutenir l'équipe en place à Montréal lors de la réalisation des missions de VOR. Les coûts liés à ces déplacements additionnels devront être pris en considération dans la gestion budgétaire de l'organisation.

18 Ce récent changement à ma loi constitutive est un élément fort positif, car il permet d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire. Je tiens à rassurer les parlementaires : je mettrai tout en œuvre pour remplir adéquatement mon mandat et maintenir le haut niveau de qualité des travaux présentés.

Sigle

Sigle	
VOR	Vérification de l'optimisation des ressources

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

2

Tourisme Québec et associations touristiques régionales

Ministère des Finances et de l'Économie
Association touristique régionale des Cantons-de-l'Est
Association touristique régionale de Chaudière-Appalaches
Association touristique régionale de Québec
Association touristique régionale de Montréal

Faits saillants

Objectifs des travaux

Tourisme Québec a pour mission de soutenir le développement et la promotion du tourisme au Québec. Pour l'aider à accomplir sa mission, il a conclu un partenariat avec 22 associations touristiques régionales (ATR). De plus, il administre 2 programmes d'aide.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que Tourisme Québec oriente et coordonne efficacement les interventions gouvernementales en matière de tourisme et rend compte des résultats obtenus ;
- s'assurer que Tourisme Québec attribue et contrôle l'aide financière et les ententes de visibilité conformément aux orientations adoptées et aux règles établies, et ce, dans la perspective du développement d'un tourisme durable ;
- s'assurer que les ATR vérifiées gèrent de façon économique et efficace les fonds qui leur sont confiés.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant Tourisme Québec et les ATR.

Pour les quatre ATR vérifiées, le processus d'attribution des contrats et des subventions doit être mieux encadré. Les points d'amélioration concernent notamment l'utilisation du processus d'appel d'offres, la sélection des projets subventionnés et le suivi du respect des obligations par les bénéficiaires de subventions.

L'ATR de Montréal utilise parfois des fonds publics de façon inappropriée, notamment à l'égard de la rémunération de son plus haut dirigeant, des frais de voyage et de représentation de celui-ci de même que des commandites. Le salaire du président-directeur général (PDG) est de beaucoup supérieur à celui des administrateurs d'État qui est aussi financé par des fonds publics, tels que les sous-ministres ou le dirigeant d'un autre organisme du secteur touristique. De plus, l'ampleur de certains frais de voyage et de représentation de l'ancien PDG représente, à notre avis, une mauvaise utilisation des fonds publics. Par ailleurs, l'ATR verse annuellement 750 000 dollars en dons et en commandites sans processus établi permettant de justifier le choix des bénéficiaires.

Le processus d'attribution des subventions de Tourisme Québec ne favorise pas toujours une attribution objective et équitable de celles-ci. Parmi les 60 dossiers du Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques (PSDPT) que nous avons vérifiés, 29 ne respectent pas les critères d'admissibilité. De plus, pour 2 événements, l'aide versée excède le maximum prescrit, soit un dépassement sur 4 années de 1,5 million de dollars pour le premier et de 400 000 dollars pour le second.

Tourisme Québec ne s'est pas doté d'une politique de gestion des ententes de visibilité, qui sont de même nature que les commandites. Plus de la moitié des 4,8 millions de dollars versés en quatre ans ont été accordés à deux organismes liés à un même événement, lequel a également reçu de Tourisme Québec 5,5 millions en subventions pour la même période.

À la suite de rapports faisant état du chevauchement des rôles et des responsabilités dans l'industrie touristique, Tourisme Québec a mis en place certaines mesures correctives. Celles-ci s'avèrent toutefois insuffisantes pour assurer une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans le secteur.

Tourisme Québec ne s'assure pas que chacune des ATR gère de façon efficiente les sommes qui lui sont confiées. Il n'utilise pas l'information à sa disposition pour analyser et apprécier leur performance.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Tourisme Québec et des quatre ATR vérifiées (Cantons-de-l'Est, Chaudière-Appalaches, Québec et Montréal). Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont présentés dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires de l'ATR de Montréal et de son ancien PDG ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la fin de la section Commentaires des entités vérifiées.

Recommandations aux associations touristiques régionales vérifiées

1. **Bonifier le processus d'attribution des contrats pour favoriser une saine gestion des fonds publics, notamment par une utilisation des appels d'offres publics.**
2. **Intégrer dans le processus d'attribution des subventions des mécanismes permettant de démontrer, dans tous les dossiers, l'objectivité et l'équité lors de la sélection des projets, la justification des sommes accordées et le suivi du respect des obligations imposées aux organismes bénéficiaires.**

Recommandations à l'Association touristique régionale de Montréal

4. **Revoir les règles et les pratiques à l'égard des dépenses liées à la rémunération et aux autres avantages financiers du plus haut dirigeant ainsi que des frais de voyage et de représentation de celui-ci en s'inspirant notamment des règles applicables au gouvernement du Québec afin de s'assurer d'une utilisation judicieuse des sommes dont il dispose.**
5. **Améliorer la vérification et l'approbation des demandes de remboursement du plus haut dirigeant, notamment en y associant des membres du conseil d'administration.**
6. **Réévaluer la pertinence d'attribuer des dons et des commandites par rapport à sa mission et, le cas échéant, instaurer un processus d'attribution qui permet d'assurer la pertinence, l'équité et la transparence des sommes ainsi allouées.**

Recommandations à Tourisme Québec

7. **Se doter d'un processus d'attribution de l'aide financière et d'une politique de gestion des ententes de visibilité qui permettent, pour l'ensemble des projets, de sélectionner ceux répondant le mieux aux objectifs, et ce, dans le respect des critères d'admissibilité et des autres normes édictées.**
10. **Améliorer les mécanismes de concertation des divers acteurs de l'industrie touristique afin d'obtenir une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans le secteur.**
11. **S'assurer que la subvention versée pour le fonctionnement des associations touristiques régionales est déterminée selon des critères précis et pertinents qui tiennent compte notamment des besoins des régions et de leur performance.**
12. **Effectuer un encadrement plus rigoureux des activités des associations touristiques régionales afin d'apprécier objectivement leur performance quant à la saine gestion des fonds publics et à l'atteinte des objectifs fixés.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 8

2.1 **Associations touristiques régionales** 8

Situations communes aux associations touristiques régionales vérifiées

Situation particulière de l'Association touristique régionale de Montréal

Recommandations

2.2 **Programmes d'aide financière et ententes de visibilité** 20

Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques

Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques

Ententes de visibilité

Recommandations

2.3 **Encadrement effectué par Tourisme Québec** 28

Coordination gouvernementale

Encadrement des associations touristiques régionales

Frais liés au démarchage

Plan stratégique et reddition de comptes

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 33

Annexes et sigles 41

Équipe

Alain Fortin
Directeur de vérification

France Bety
Étienne Côté
Alain Grenier
Catherine Labbé
François Lavallée

1 Mise en contexte

1 En 2011, l'industrie touristique québécoise a généré des recettes de 12,4 milliards de dollars, dont 3,7 milliards provenaient des sommes dépensées par les visiteurs hors Québec. Ce sont 29 500 entreprises qui ont offert des services d'hébergement, de restauration, de transport, de divertissement et de loisir à 88 millions de visiteurs. À cette industrie sont associés 422 800 emplois, dont 141 000 emplois directs.

2 Tourisme Québec fait partie du ministère des Finances et de l'Économie. Comme le précise sa loi constitutive, il a pour mission de soutenir le développement et la promotion du tourisme au Québec en favorisant la concertation et le partenariat des intervenants associés à ce développement et à cette promotion, dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique et de développement durable.

3 Pour l'aider à accomplir sa mission, Tourisme Québec a conclu un partenariat avec 22 associations touristiques régionales (ATR), qu'il considère comme des interlocuteurs privilégiés en matière de tourisme dans les régions.

4 Les responsabilités confiées aux ATR sont notamment les suivantes :

- réaliser la promotion et la commercialisation de leur région comme destination touristique ;
- planifier et harmoniser les actions en matière d'accueil et de renseignements touristiques dans la région ;
- soutenir et stimuler le développement de l'offre touristique ;
- appliquer les programmes de signalisation touristique du gouvernement ;
- exercer les responsabilités précédentes en concertation avec les autres partenaires de l'industrie touristique.

5 En 2008, le Conseil du trésor a autorisé deux programmes d'aide relevant de Tourisme Québec. Le premier est le Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques (PSDPT), lequel vise à développer l'offre touristique et à promouvoir la destination. Le second est le Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques. Il a pour but la mise en place de six nouvelles escales, lesquelles permettront d'offrir aux compagnies de croisières un choix d'itinéraires et d'expériences touristiques de calibre international.

6 Ces deux programmes se sont terminés le 31 mars 2013. Le PSDPT a été remplacé par le Programme de développement de l'industrie touristique. Ce nouveau programme poursuit sensiblement les mêmes objectifs, mais des changements y ont été apportés. Par exemple, les neuf volets ont été remplacés par quatre axes d'intervention et l'aide maximale par projet est passée de 1 à 1,5 million de dollars. Quant au Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques, il a été prolongé de trois ans, son enveloppe budgétaire n'ayant pas été totalement utilisée.

7 La présente vérification a été effectuée auprès de Tourisme Québec et de quatre ATR (Cantons-de-l'Est, Chaudière-Appalaches, Montréal et Québec).

8 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

9 Les travaux se sont articulés autour de trois axes. Nous avons d'abord traité des deux principaux modes d'intervention de Tourisme Québec, soit le partenariat avec les ATR ainsi que l'administration des programmes d'aide financière et des ententes de visibilité. Nous avons ensuite examiné l'encadrement effectué par Tourisme Québec, que ce soit celui relatif à la coordination des interventions touristiques ou celui à l'égard des ATR.

2.1 Associations touristiques régionales

10 Les ATR sont des organismes à but non lucratif chapeautés par un conseil d'administration, à l'exception de celle de Québec qui est intégrée aux services de la Ville. Au nombre de 22, elles regroupent, par région, des membres provenant des divers secteurs touristiques afin d'établir les priorités et les actions stratégiques en matière de promotion, d'accueil et de développement de l'offre touristique.

11 L'aide financière versée par Tourisme Québec aux ATR prend deux formes : la remise du produit de la taxe sur l'hébergement et une subvention du PSDPT visant à assurer leur fonctionnement.

12 La taxe sur l'hébergement prévue dans la *Loi sur la taxe de vente du Québec* s'applique dans les régions touristiques qui en font la demande. Elle représente une somme que les établissements d'hébergement touristique doivent exiger de leurs clients pour chaque nuitée, somme qui varie d'une région à l'autre. La taxe est de 2 ou 3 dollars par nuitée ou encore de 3 % du prix de la nuitée, sauf dans la région touristique de Montréal où elle a été **temporairement haussée** à 3,5 % du 1er février 2010 au 31 janvier 2015. En vertu de la *Loi sur le ministère du Tourisme*, Tourisme Québec doit remettre tous les revenus provenant de cette taxe aux ATR afin qu'elles assurent la promotion et le développement touristique de leur région.

La taxe sur l'hébergement a été temporairement haussée dans la région touristique de Montréal afin de permettre le retour du Grand Prix du Canada à Montréal.

13 De 2008-2009 à 2011-2012, les ATR ont reçu 210,4 millions de dollars de Tourisme Québec (tableau 1). Annuellement, la taxe sur l'hébergement et la subvention de fonctionnement provenant du PSDPT représentent environ 56 % de l'ensemble des revenus des ATR. En 2011-2012, sur des revenus totaux d'environ 100 millions, 55,8 millions provenaient de ces deux sources. L'annexe 2 montre la répartition de ces sommes entre les 22 ATR pour cette même année financière.

Tableau 1 Aide financière versée aux associations touristiques régionales (en millions de dollars)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
Taxe sur l'hébergement	42,3	38,7	43,9	45,7	**170,6**
Subvention de fonctionnement	9,9	9,9	9,9	10,1	**39,8**
Total	**52,2**	**48,6**	**53,8**	**55,8**	**210,4**

Source : Tourisme Québec.

14 Afin d'encadrer l'utilisation de ces sommes, Tourisme Québec signe une entente relative à la taxe sur l'hébergement et une entente de partenariat avec chacune des ATR. Ces ententes précisent notamment les responsabilités et les engagements des parties ainsi que les modalités de versement de l'aide financière.

15 En ce qui concerne l'information et la reddition de comptes, les ATR s'engagent à transmettre à Tourisme Québec une planification triennale, un plan d'action annuel en matière de promotion, un rapport prévisionnel des revenus et des dépenses, des états financiers vérifiés et un rapport annuel qui comprend un bilan de la performance touristique régionale.

16 En 2011-2012, les dépenses de l'ensemble des ATR se sont élevées à 99,2 millions de dollars. Le tableau 2 montre la répartition des dépenses et le nombre d'employés de chacune des 4 ATR vérifiées pour 2011-2012 ainsi que le total des dépenses pour l'ensemble des 22 ATR.

17 La fin d'année financière de l'ATR des Cantons-de-l'Est et de l'ATR de Chaudière-Appalaches est le 31 mars, tandis que celle de l'ATR de Montréal et de l'ATR de Québec est le 31 décembre. Afin de faciliter la lecture du rapport, nous avons uniformisé la présentation des années financières. Par exemple, pour l'ATR de Montréal et l'ATR de Québec, lorsque l'année 2011-2012 est mentionnée, il s'agit en fait de l'année financière se terminant le 31 décembre 2011.

Tableau 2 Dépenses et nombre d'employés des associations touristiques régionales pour 2011-2012 (en millions de dollars)

	Cantons-de-l'Est	Chaudière-Appalaches	Montréal	Québec	22 ATR
Dépenses					
Promotion et commercialisation[1]	2,3	1,5	19,6	12,6	61,2
Soutien au développement de l'offre	0,4	0,2	8,4[2]	1,9	15,3
Accueil et information	0,1	0,2	0,2	1,4	4,2
Services aux membres	0,1	0,1	0,7	0,2	3,0
Administration	0,5	0,2	4,4	3,5	15,5
Total	**3,4**	**2,2**	**33,3**	**19,6**	**99,2**
Nombre d'employés[3]	14	9	78	60	n.d.

1. Cette catégorie se compose principalement d'achats de placements médias et de salaires.
2. Cette somme inclut une contribution de 5 millions de dollars pour le Grand Prix du Canada à Montréal.
3. Il s'agit d'employés à temps plein.

Sources : Tourisme Québec et ATR vérifiées.

18 Pour chacune des quatre ATR vérifiées, nous avons examiné principalement la gestion contractuelle, la gestion des programmes de subventions, la rémunération et les autres avantages financiers du plus haut dirigeant, les frais de voyage et de représentation de ce dernier ainsi que les dons et les commandites.

19 Nous présentons ci-après des observations découlant de situations qui sont communes à la plupart des ATR vérifiées. Par la suite, nous exposons des situations propres à l'ATR de Montréal que nous considérons comme préoccupantes.

Situations communes aux associations touristiques régionales vérifiées

20 Les quatre ATR vérifiées ont des améliorations à apporter à l'égard de certains éléments de leur gestion. Il s'agit de la gestion des contrats, de la gestion des programmes de subventions et de la reddition de comptes.

Gestion des contrats

21 La gestion contractuelle doit permettre une saine gestion des fonds publics et le traitement équitable des fournisseurs. Nos travaux ont consisté principalement à examiner la politique d'achat et à analyser le processus d'attribution des contrats aux cinq plus importants fournisseurs pour chacune des ATR vérifiées.

22 Le processus d'attribution des contrats doit être mieux encadré afin d'assurer une saine utilisation des fonds publics.

23 Une politique d'achat établissant les règles de sollicitation, de sélection, d'autorisation et d'éthique favorise le traitement équitable des fournisseurs. À cet égard, la politique de l'ATR de Québec fournit un encadrement adéquat. L'ATR des Cantons-de-l'Est et celle de Chaudière-Appalaches, pour leur part, n'ont pas de politique d'achat. En ce qui concerne l'ATR de Montréal, sa politique est perfectible. Par exemple, elle ne prévoit pas de seuil à partir duquel un appel d'offres public doit être lancé, et ce, même si l'ATR accorde des contrats de plus d'un million de dollars.

24 En pratique, les ATR des Cantons-de-l'Est, de Chaudière-Appalaches et de Montréal ne lancent pas d'appel d'offres public. Pourtant, ce type d'appel d'offres favorise la concurrence puisqu'il augmente les chances d'obtenir un plus grand nombre de soumissionnaires. À titre de comparaison, un appel d'offres public est exigé pour tous les contrats de plus de 100 000 dollars accordés par l'ATR de Québec. Il en est de même au gouvernement du Québec.

25 Notre analyse de dossiers nous a permis d'observer des pratiques qui méritent d'être revues :

- L'ATR de Montréal ne respecte pas toujours son seuil minimal pour lancer un appel d'offres sur invitation. À l'échéance de deux contrats, elle en a attribué deux nouveaux de gré à gré aux mêmes fournisseurs. Toutefois, selon sa politique, elle aurait dû procéder à un nouvel appel d'offres sur invitation puisque leur valeur excède 25 000 dollars.
- Pour un contrat, l'ATR de Québec a fait réaliser des travaux dont la nature diffère considérablement de ce qui était prévu initialement. Selon sa politique, ces travaux auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public distinct puisque leur valeur excède 100 000 dollars.
- Dans le cas d'un appel d'offres sur invitation pour des travaux d'impression, l'ATR de Chaudière-Appalaches n'a pas sélectionné le plus bas soumissionnaire. Nous n'avons rien trouvé dans le dossier qui justifiait cette décision.
- L'ATR de Chaudière-Appalaches et celle des Cantons-de-l'Est ne transmettent pas de procédure uniforme aux fournisseurs relativement à la réception des soumissions ni de critères d'évaluation quant à l'analyse de celles-ci. Ainsi, nous n'avons pas l'assurance que les soumissions sont évaluées sur la même base. De plus, les arguments justifiant le choix des fournisseurs ne sont pas toujours clairement documentés.
- L'ATR de Montréal conserve ses documents liés au processus contractuel pendant seulement un an. Une telle pratique est pour le moins imprudente. En effet, les ententes signées avec Tourisme Québec incluent un droit de vérification, notamment des contrats accordés, et les ATR s'engagent à rendre disponibles tous les documents nécessaires à cette fin. En l'absence de certains documents, nous n'avons pas été en mesure d'effectuer l'ensemble de nos travaux relatifs aux contrats de l'ATR de Montréal.

Gestion des programmes de subventions

26 Dans le cadre de leurs activités, les ATR attribuent des subventions qui visent à soutenir l'offre touristique et événementielle. On trouve deux principaux programmes : l'entente de partenariat régional en tourisme et le programme de soutien aux événements.

27 Dans un souci de saine gestion, le processus d'attribution des subventions doit s'appuyer sur une analyse rigoureuse de chaque demande. Le but de cette analyse est de s'assurer de l'admissibilité de la demande, de sélectionner les projets répondant le mieux aux objectifs du programme et d'établir le montant de la subvention.

28 Le processus d'attribution des subventions des quatre ATR vérifiées ne favorise pas la sélection objective et équitable des projets. De plus, la justification des sommes accordées et le suivi du respect des obligations imposées aux organismes bénéficiaires sont insuffisants.

Entente de partenariat régional en tourisme

29 Une entente de partenariat régional en tourisme a été conclue sur le territoire de chacune des ATR vérifiées. L'enveloppe budgétaire, la durée et la date de signature des ententes varient d'une ATR à l'autre. Pour les quatre ATR vérifiées, les ententes ont été signées de 2007 à 2011.

30 Le coût du programme d'aide (entente de partenariat régional en tourisme) est financé par plusieurs partenaires. Outre les ATR et Tourisme Québec qui sont parties prenantes de chacune des ententes, les conférences régionales des élus et les centres locaux de développement sont aussi parfois des partenaires. La contribution de Tourisme Québec à ces ententes est habituellement équivalente à celle de l'ATR et elle provient d'un des volets du PSDPT.

31 Le tableau 3 présente le nombre de projets financés, la contribution des ATR et les dossiers vérifiés.

Tableau 3 Aide accordée dans le cadre des ententes de partenariat régional en tourisme de la date de signature jusqu'à la fin de 2011-2012[1]

	Cantons-de-l'Est	Chaudière-Appalaches	Montréal	Québec
Population				
Nombre de projets financés par l'ATR	15	7	7	13
Contribution de l'ATR (k$)	662	142	115	409
Dossiers vérifiés				
Nombre de projets	2	4	3	4
Contribution de l'ATR (k$)	162	100	60	170

1. L'ATR de Montréal a financé son premier projet au cours de 2012-2013. Le tableau montre donc l'aide qu'elle a accordée au cours de cette année financière.

Source : ATR vérifiées.

32 Pour l'ATR de Montréal et celle de Québec, l'évaluation des projets n'inclut pas le classement de ceux-ci en fonction de leur mérite, ce qui ne permet pas de déterminer ceux qui répondent le mieux aux objectifs du programme. De plus, l'aide financière accordée n'est pas toujours adéquatement justifiée.

33 En outre, une demande acceptée par l'ATR de Chaudière-Appalaches ne respecte pas l'exigence d'une mise de fonds d'au moins 20 % de la part du promoteur. Comme cette exigence constitue un critère d'admissibilité du programme, la demande aurait dû être refusée.

34 Par ailleurs, les quatre ATR ne font pas un suivi adéquat quant à l'atteinte des retombées économiques prévues lors de l'autorisation des projets. Bien que ces données soient un indicateur important de l'efficacité du programme, nous avons rarement repéré une information de cette nature dans les dossiers.

35 Enfin, les ATR des Cantons-de-l'Est, de Montréal et de Québec ont soumis leurs propres projets dans le cadre des ententes de partenariat régional en tourisme. Puisqu'elles ont participé aux délibérations ayant mené à la sélection de leurs projets et qu'elles ont reçu une aide financière, elles sont en situation de conflit de rôles et d'apparence de conflit d'intérêts. Afin d'éviter ce problème, il serait préférable que les ATR utilisent d'autres sources de financement pour la réalisation de leurs projets et que le budget des ententes soit réservé aux autres promoteurs.

Programme de soutien aux événements

36 L'ATR de Montréal offre un programme de soutien qui s'adresse principalement aux événements estivaux majeurs et à ceux hors saison estivale. Le programme de l'ATR de Chaudière-Appalaches et celui de l'ATR de Québec visent, pour leur part, à soutenir les événements dans leurs actions de promotion hors région. Quant à l'ATR des Cantons-de-l'Est, elle ne dispose pas d'un programme d'aide propre aux événements.

37 Le tableau 4 présente le nombre de projets financés, l'aide accordée par le programme et les dossiers vérifiés.

Tableau 4 Aide accordée par le programme de soutien aux événements en 2011-2012

	Cantons-de-l'Est	Chaudière-Appalaches	Montréal	Québec
Population				
Nombre de projets	s.o.	18	44	25
Montant (k$)	s.o.	52	2 643	969
Dossiers vérifiés				
Nombre de projets	s.o.	4	3	4
Montant (k$)	s.o.	13	880	162

Source : ATR vérifiées.

38 Pour l'ATR de Chaudière-Appalaches et celle de Québec, nous n'avons rien noté de particulier dans la gestion de ce programme. Toutefois, nous avons relevé les lacunes suivantes concernant l'ATR de Montréal :

- L'évaluation des projets n'inclut pas le classement de ceux-ci en fonction de leur mérite, ce qui ne permet pas de déterminer ceux qui répondent le mieux aux objectifs du programme. Les projets ne sont pas comparés et les sommes accordées ne sont pas justifiées.
- Un projet a été accepté même s'il avait été déposé cinq mois après la date limite fixée.
- Pour un projet, une clause de l'entente signée entre l'ATR et l'organisme bénéficiaire n'a pas été respectée. Même si l'entente prévoyait le versement de 50 % de l'aide financière avant l'événement et le reste après l'événement, c'est-à-dire lors de la réception des documents exigés, la totalité de l'aide a été versée avant l'événement.

Reddition de comptes

39 Pour évaluer adéquatement sa performance et en effectuer une reddition de comptes de qualité, une entité doit notamment se doter d'indicateurs mesurables et de cibles qui permettent de déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints. L'analyse du plan stratégique et du rapport annuel 2011-2012 des quatre ATR vérifiées révèle des lacunes à cet égard.

40 Le plan stratégique de l'ATR de Chaudière-Appalaches et celui de l'ATR des Cantons-de-l'Est incluent des indicateurs, mais ceux-ci ne sont pas assortis de cibles à atteindre. Par exemple, on vise l'augmentation du nombre de nuitées dans des établissements d'hébergement, mais on ne précise pas le pourcentage d'augmentation. Quant à la reddition de comptes effectuée par ces deux ATR, elle se limite à une énumération des activités réalisées et ne fait pas de lien avec les objectifs énoncés dans leur plan stratégique.

41 Le plan stratégique de l'ATR de Québec et celui de l'ATR de Montréal, pour leur part, comportent des indicateurs et des cibles. Cependant, la reddition de comptes effectuée ne permet pas d'apprécier si les résultats escomptés ont été atteints, car elle n'inclut aucune comparaison entre les résultats réels et la cible visée.

Situation particulière de l'Association touristique régionale de Montréal

42 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons examiné certaines autres catégories de dépenses pour apprécier dans quelle mesure les ATR utilisent judicieusement les fonds publics qui leur sont confiés. La proportion de fonds publics alloués à l'ATR de Montréal est importante : 75 % de ses revenus proviennent du gouvernement du Québec et 10 %, du gouvernement fédéral et de la Ville de Montréal.

43 L'ATR de Montréal utilise parfois des fonds publics de façon inappropriée, notamment à l'égard de la rémunération de son plus haut dirigeant, des frais de voyage et de représentation de celui-ci de même que des commandites.

44 Notons qu'un nouveau président-directeur général (PDG) de l'ATR de Montréal est entré en fonction en août 2013 et qu'il a des conditions de travail similaires à celles de son prédécesseur. Les paragraphes suivants ne concernent que l'ancien PDG puisqu'il était en fonction au cours de la période vérifiée. Il a occupé ce poste pendant 24 ans.

Rémunération et autres avantages financiers du plus haut dirigeant

45 Dans ce rapport, la rémunération inclut le salaire, les bonis, la contribution de l'employeur à un régime enregistré d'épargne-retraite, la cotisation payée par l'employeur pour l'assurance, l'allocation pour l'utilisation d'une automobile ainsi que l'usage d'une automobile fournie par l'employeur et les frais liés à celle-ci. Quant aux autres avantages financiers, ils comprennent principalement l'indemnité de départ.

46 La rémunération et les autres avantages financiers de l'ancien PDG de l'ATR de Montréal sont établis dans un contrat de travail signé par le président du conseil d'administration de l'entité, lequel couvrait la période du 1er janvier 2011 au 30 juin 2013. Une bonne pratique en la matière est de faire entériner les conditions de travail du plus haut dirigeant par le conseil d'administration. Nous n'avons aucune indication que ce fut le cas pour le contrat de l'ancien PDG. Les procès-verbaux du conseil d'administration et du comité exécutif ne contiennent aucune information à cet égard.

47 Toutes proportions gardées, il existe un écart très important entre la rémunération et les autres avantages financiers du plus haut dirigeant de l'ATR de Montréal et ceux des trois autres ATR vérifiées.

48 Bien que l'ATR de Montréal ait un budget plus élevé que celui des autres ATR vérifiées, elle doit se questionner quant au niveau de la rémunération et des avantages accordés à son plus haut dirigeant. La rémunération de l'ancien PDG de l'ATR de Montréal est nettement supérieure à celle de ses trois homologues. Il gagne de 2,6 à 4,4 fois plus que le plus haut dirigeant des trois autres ATR vérifiées.

49 En 2011-2012, la rémunération totale de l'ancien PDG de l'ATR de Montréal a atteint 398 300 dollars.

50 À titre de comparaison, le salaire de l'ancien PDG, excluant le boni de 54 100 dollars, était de 281 400 dollars, alors que le maximum de l'échelle salariale pour le plus haut fonctionnaire de l'État, le secrétaire général du Conseil exécutif, était de 241 500 dollars au 1er avril 2012. Pour un sous-ministre, le maximum était de 201 300 dollars. Une comparaison avec un organisme du même domaine que l'ATR est tout aussi révélatrice. Ainsi, le salaire du PDG

de la Société du Palais des congrès de Montréal s'élevait à 170 000 dollars en 2011-2012 et aucun boni ne lui a été versé. Cet organisme avait alors des dépenses de 62,8 millions de dollars et comptait 217 employés, ce qui est nettement supérieur aux dépenses et au nombre d'employés de l'ATR de Montréal.

51 De plus, le contrat de travail de l'ancien PDG prévoyait qu'en juin 2013, soit à la fin de son contrat, les avantages suivants lui seraient accordés :

- une indemnité de départ correspondant à deux ans de salaire plus une cotisation maximale de l'employeur à son régime enregistré d'épargne-retraite pendant deux ans et demi, soit des avantages totalisant 654 000 dollars ;
- un bureau et une secrétaire fournis pendant les trois années suivantes ;
- des contrats de consultation pour les années à venir.

Notons que les contrats de travail des plus hauts dirigeants des trois autres ATR vérifiées n'incluent pas de tels avantages.

52 Après que nous avons exprimé que la rémunération et les autres avantages de l'ancien PDG étaient discutables du point de vue tant éthique que financier, l'ATR de Montréal, d'un commun accord avec l'ancien PDG, a décidé de mettre fin aux avantages suivants :

- des contrats de consultation ;
- une partie de l'indemnité de départ, celle-ci ayant été diminuée d'un montant de 36 000 dollars correspondant à une année et demie de cotisation maximale de l'employeur au régime enregistré d'épargne-retraite ;
- un bureau et une secrétaire.

53 Par ailleurs, la rémunération globale de l'ancien PDG de l'ATR de Montréal incluait une allocation financière de 10 800 dollars par an pour les frais liés à l'utilisation d'une automobile. Or, puisque l'ATR lui fournit une voiture et qu'elle paie l'ensemble des dépenses associées à celle-ci, une telle allocation nous apparaît injustifiée et ne reflète pas une saine utilisation des fonds publics. Après que nous avons présenté ce constat à l'ancien PDG, ce dernier a remboursé à l'ATR une somme de 72 000 dollars à même son indemnité de départ.

Frais de voyage et de représentation du plus haut dirigeant

54 Les frais de voyage et de représentation sont des dépenses supportées par un employé dans l'exercice de ses fonctions. Les frais de voyage sont composés notamment de frais de transport, d'hébergement et de repas. Quant aux frais de représentation, ils sont engagés lors d'événements spéciaux et de rencontres où sont présents un ou plusieurs invités.

55 Le *Manuel de l'employé* de l'ATR de Montréal précise certains éléments relatifs aux frais de voyage et de représentation. Il contient entre autres la directive suivante : « L'entreprise ne contraint pas son personnel à une

politique de per diem mais attend d'eux qu'ils aient le souci de descendre dans de bons établissements mais au meilleur coût possible. De même, les repas pris lors de déplacements devraient être convenables sans verser dans l'exagération. Afin de nous guider, on peut se demander si le repas n'était pas remboursé par mon entreprise, paierais-je pour celui-ci ?»

56 Ces deux dernières années, le total des sommes remboursées relativement aux frais de voyage et de représentation de l'ancien PDG de l'ATR de Montréal était de plus de 145 000 dollars. Quant à celles remboursées aux plus hauts dirigeants des autres ATR vérifiées, elles étaient approximativement pour la même période de 61 000 dollars (ATR des Cantons-de-l'Est), de 27 000 dollars (ATR de Chaudière-Appalaches) et de 29 000 dollars (ATR de Québec).

57 Certains frais de voyage et de représentation du plus haut dirigeant de l'ATR de Montréal représentent une mauvaise utilisation des fonds publics. De plus, la vérification et l'approbation de ses demandes de remboursement sont inadéquates.

58 Lors de nos travaux, nous nous sommes questionnés sur le coût et la pertinence de certaines dépenses. Celles-ci concernent entre autres les frais d'hébergement et les frais de repas.

Frais d'hébergement

59 Lors de voyages à l'étranger, les frais d'hébergement de l'ancien PDG de l'ATR de Montréal sont parfois élevés. Ces deux dernières années, il a séjourné dans 10 établissements hôteliers d'Europe ou d'Asie. Même si l'ATR de Montréal n'est pas régie par la politique encadrant les voyages des sous-ministres et des présidents d'organismes du gouvernement, nous avons comparé le prix payé par l'ancien PDG avec la limite indiquée dans celle-ci. Cette limite se situe à environ 250 dollars la nuit pour ces destinations. Pour 6 des 10 séjours, le prix payé par l'ancien PDG a excédé le double de cette limite et il a même dépassé 4 fois ce montant à 2 reprises.

Frais de repas

60 Lors de rencontres d'affaires, les dépenses liées aux repas et à l'alcool sont assumées par l'ATR. La raison soulevée est que l'un des attraits de Montréal est la gastronomie et que l'alcool en fait partie. Pour nous, l'importance des sommes en cause est préoccupante, d'autant plus que le but de ces rencontres n'est pas toujours documenté. Pour les deux dernières années, un montant de 39 700 dollars a été remboursé à l'ancien PDG pour des frais de repas. L'alcool représente une portion importante de ce montant.

61 De plus, en 2011-2012, une facture de 1 600 dollars de la Société des alcools du Québec a été remboursée à l'ancien PDG. La justification donnée est que ce dernier a offert divers dîners à sa résidence sans que l'on spécifie

leur but et les personnes présentes. Cette justification nous paraît insuffisante et ne permet pas d'apprécier le caractère raisonnable de ces dépenses. En 2012-2013, ce type de remboursement s'est élevé à 2500 dollars.

Vérification et approbation des demandes de remboursement

62 La vérification et l'approbation des demandes de remboursement permettent de s'assurer que la demande est appuyée par des pièces justificatives, lesquelles démontrent que les dépenses ont été réellement engagées et que celles-ci étaient nécessaires et pertinentes.

63 Le processus de vérification de l'ATR de Montréal quant aux demandes de remboursement est perfectible. En effet, sur trois ans, nous avons repéré des dépenses d'environ 10000 dollars réclamées en double par l'ancien PDG et payées par l'ATR. Parmi les dépenses remboursées deux fois, on trouve une facture de 3750 dollars pour l'inscription à une activité et une autre de 990 dollars provenant d'un hôtel. Après que nous avons présenté ce constat à l'ancien PDG, ce dernier a remboursé l'ATR.

64 Une bonne pratique consiste en l'analyse des demandes de remboursement du plus haut dirigeant par certains membres du conseil d'administration et en la signature de ces documents par l'un d'eux pour approbation. Cette pratique n'est pas en vigueur à l'ATR de Montréal. En revanche, les demandes du plus haut dirigeant de l'ATR des Cantons-de-l'Est et de celui de l'ATR de Chaudière-Appalaches sont habituellement autorisées par un membre du conseil d'administration. Quant aux demandes du directeur de l'ATR de Québec, elles sont approuvées par son supérieur hiérarchique à la Ville.

Dons et commandites

65 L'ATR de Montréal effectue des dons à des organismes culturels ou de bienfaisance et accorde des commandites. Pour les deux dernières années, ces dépenses se sont élevées annuellement à plus de 750000 dollars. Ce type de dépenses est rarissime dans les trois autres ATR vérifiées.

66 Les dons et les commandites versés par l'ATR de Montréal ne découlent pas d'un processus d'analyse établi. Aucune documentation ne vient justifier leur pertinence en fonction de la mission de l'ATR ni le choix d'un organisme par rapport à un autre.

67 L'ATR de Montréal verse plusieurs centaines de milliers de dollars annuellement en dons et en commandites sans aucune norme ou politique d'attribution. Pour certains dons, le lien avec la mission de l'ATR n'est pas évident. De plus, comme la possibilité de recevoir ce type d'aide n'est pas diffusée, les organismes ayant déjà établi un lien d'affaires avec l'ATR de Montréal sont favorisés. En effet, plusieurs organismes ont reçu de l'aide de façon récurrente ces trois dernières années.

68 Par ailleurs, l'ATR de Montréal a remboursé des dons à l'ancien PDG et les relevés fiscaux ont été délivrés au nom de ce dernier. Pour les trois dernières années, cela lui a permis de déduire un total d'environ 64 000 dollars en dons de sa déclaration de revenus, ce qui n'est pas admissible sur le plan fiscal. L'ancien PDG nous a mentionné avoir effectué, après que nous l'avons informé de ce constat, une divulgation volontaire à Revenu Québec et à l'Agence du revenu du Canada à ce sujet. Il est en pourparlers avec eux pour un remboursement couvrant les années 2005 à 2012.

Recommandations

69 Les recommandations suivantes s'adressent aux associations touristiques régionales vérifiées.

1. **Bonifier le processus d'attribution des contrats pour favoriser une saine gestion des fonds publics, notamment par une utilisation des appels d'offres publics.**
2. **Intégrer dans le processus d'attribution des subventions des mécanismes permettant de démontrer, dans tous les dossiers, l'objectivité et l'équité lors de la sélection des projets, la justification des sommes accordées et le suivi du respect des obligations imposées aux organismes bénéficiaires.**
3. **Effectuer une reddition de comptes basée sur des indicateurs de gestion qui démontrent l'efficacité des programmes de subventions sous leur responsabilité et le degré d'atteinte des résultats escomptés.**

70 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Association touristique régionale de Montréal.

4. **Revoir les règles et les pratiques à l'égard des dépenses liées à la rémunération et aux autres avantages financiers du plus haut dirigeant ainsi que des frais de voyage et de représentation de celui-ci en s'inspirant notamment des règles applicables au gouvernement du Québec afin de s'assurer d'une utilisation judicieuse des sommes dont il dispose.**
5. **Améliorer la vérification et l'approbation des demandes de remboursement du plus haut dirigeant, notamment en y associant des membres du conseil d'administration.**
6. **Réévaluer la pertinence d'attribuer des dons et des commandites par rapport à sa mission et, le cas échéant, instaurer un processus d'attribution qui permet d'assurer la pertinence, l'équité et la transparence des sommes ainsi allouées.**

2.2 Programmes d'aide financière et ententes de visibilité

71 Comme nous l'avons déjà mentionné, Tourisme Québec gère deux programmes de subventions : le PSDPT et le Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques. Outre ces deux programmes, il contribue aussi financièrement à certains projets qui ont été autorisés par le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres. Il conclut également des ententes de visibilité avec des organismes.

72 Le tableau 5 brosse le portrait de l'aide financière accordée et des ententes de visibilité conclues par Tourisme Québec de 2008-2009 à 2011-2012. L'annexe 3 montre cette répartition pour chacune des années.

Tableau 5 Aide financière accordée et ententes de visibilité conclues par Tourisme Québec de 2008-2009 à 2011-2012 (en millions de dollars)

	Total
Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques	125,5
Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques	24,5
Aide autorisée par le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres[1]	11,8
Ententes de visibilité	4,8
Total	**166,6**

1. Cette catégorie se compose principalement de l'aide accordée à trois événements : le Grand Prix du Canada à Montréal (6,4 millions de dollars), l'Ironman de Mont-Tremblant (1,8 million) et le 375e anniversaire de Trois-Rivières (2 millions).

Source : Tourisme Québec.

Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques

73 Le PSDPT comporte neuf volets différents, dont six pour le développement de l'offre touristique et trois pour la promotion de la destination. Ce programme a pour objectifs de :

- positionner le Québec comme destination touristique pour les voyages d'agrément et d'affaires ;
- créer des conditions favorables au partenariat, à la concertation, à l'émergence, à la structuration et à la commercialisation des produits et des services touristiques ;
- rehausser le nombre, la qualité et la notoriété des produits, des services et des attraits touristiques ;
- permettre la mise en œuvre de la stratégie touristique québécoise au nord du 49e parallèle ;
- accroître les recettes touristiques et la création d'emplois.

74 Le tableau 6 montre la répartition de l'aide accordée de 2008-2009 à 2011-2012 dans les neuf volets du PSDPT.

Tableau 6 Aide financière accordée par le Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques de 2008-2009 à 2011-2012

Volets	Montant (M$)	Nombre de projets autorisés
1. Aide financière aux festivals et aux événements touristiques		
a. Subvention de base	45,6	544
b. Aide aux projets novateurs	4,3	46
2. Aide stratégique aux projets touristiques	10,4	50
3. Ententes de partenariat régional en tourisme	6,4	149
4. Études	1,4	9
5. Structure de concertation		
a. Aide au fonctionnement des ATR	39,8	22
b. Aide au fonctionnement des associations touristiques sectorielles (ATS)[1]	4,3	20
c. Autres projets	3,7	51
6. Congrès	0,7	40
7. Actions et outils de promotion et de commercialisation	3,5	24
8. Partenariats promotionnels sur les marchés hors Québec	5,4	54
9. Développement de l'expertise touristique au nord du 49e parallèle[2]	s.o.	s.o.
Total	**125,5**	**1 009**

1. Les ATS travaillent au développement et à la commercialisation de produits à fort potentiel touristique.
2. Ce volet a été ajouté en février 2012.

Source : Tourisme Québec.

75 Les normes approuvées par le Conseil du trésor précisent les organismes et les travaux admissibles au PSDPT. L'aide fournie ne peut excéder un million de dollars par projet. Selon le volet et le type d'organismes, le niveau maximal d'aide accordée par Tourisme Québec varie de 20 à 80 % des coûts admissibles. De plus, une mise de fonds minimale de 20 % est exigée du promoteur. Pour certains volets, les critères d'évaluation sont précisés dans des normes plus détaillées, élaborées par Tourisme Québec.

76 En outre, chacun des neuf volets du PSDPT comporte des particularités et des conditions qui lui sont propres. L'annexe 4 présente une description des projets recherchés en fonction des différents volets.

Attribution

77 Dans un souci de bonne gestion, l'attribution des subventions doit s'appuyer sur une analyse rigoureuse de chaque demande. Le but de cette analyse est de s'assurer de l'admissibilité de la demande, de sélectionner les projets répondant le mieux aux objectifs du programme et d'établir le montant de la subvention.

78 Pour plusieurs volets du PSDPT, le processus d'attribution des subventions ne favorise pas toujours une attribution objective et équitable de celles-ci.

79 Dans plusieurs des dossiers vérifiés, les critères d'admissibilité ne sont pas tous respectés, les projets ne sont pas comparés à l'aide de critères pondérés et la somme accordée n'est pas adéquatement justifiée.

80 Le tableau 7 présente sommairement les résultats de notre analyse et les paragraphes qui suivent donnent plus de détails.

Tableau 7 Analyse du mode d'attribution de l'aide accordée par le Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques

Volets	Dossiers vérifiés		Lacunes relevées		
	Nombre	Aide (M$)	Admissibilité	Évaluation	Justification du montant
1. Aide financière aux festivals et aux événements touristiques					
a. Subvention de base	12	11,0	–	–	3
b. Aide aux projets novateurs	13	2,5	12	9	10
2. Aide stratégique aux projets touristiques	4	1,4	1	4	–
3. Ententes de partenariat régional en tourisme	8	0,5	2	5	5
4. Études[1]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
5. Structure de concertation					
a. Aide au fonctionnement des ATR	4	11,5	s.o.[2]	s.o.[2]	s.o.[2]
b. Aide au fonctionnement des ATS	2	0,9	–	–	–
c. Autres projets	7	0,9	7	7	–
6. Congrès[1]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
7. Actions et outils de promotion et de commercialisation	6	1,2	5	6	–
8. Partenariats promotionnels sur les marchés hors Québec	8	1,9	2	8	–
9. Développement de l'expertise touristique au nord du 49e parallèle[1]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Total	**64**	**31,8**	**29**	**39**	**18**
Moins : volet 5a (Aide au fonctionnement des ATR)[2]	4	11,5	s.o.	s.o.	s.o.
Total des volets dont le résultat est traité dans cette section	**60**	**20,3**	**29**	**39**	**18**

1. En raison du peu d'aide versée dans ces volets, aucun travail n'a été effectué à cet égard.
2. Les résultats des travaux réalisés dans ce volet sont traités dans la section 2.1.

Admissibilité

81 Les critères d'admissibilité sont des éléments que doit respecter l'organisme qui demande une aide financière, sans quoi celle-ci lui est automatiquement refusée. Ils incluent notamment le respect de la date limite de dépôt et le respect de la définition des projets recherchés. Or, pour 29 des 60 dossiers que nous avons vérifiés, les critères d'admissibilité du PSDPT n'ont pas été respectés.

82 Par exemple, des demandes totalisant 1,5 million de dollars qui ont été déposées par un promoteur pour un même événement et qui sont relatives à des projets novateurs présentent plusieurs irrégularités :

- Elles ont toutes été acceptées par Tourisme Québec, bien qu'elles aient été déposées plus de deux mois après la date limite.
- Une demande a d'abord été refusée, car elle ne répondait pas à la définition d'un projet novateur. Tourisme Québec a toutefois accepté que le promoteur présente une demande modifiée. D'autres promoteurs n'ont pas eu cette possibilité.
- Deux demandes déposées par le promoteur portaient sur un nouvel événement qui, selon les normes, n'aurait pas dû être admissible. En effet, un minimum de deux éditions consécutives d'un événement est exigé avant qu'un organisme puisse présenter une demande d'aide.

83 Les lacunes suivantes ont aussi été observées dans certains dossiers :

- Une demande d'aide acceptée de 300 000 dollars n'a pas respecté l'exigence selon laquelle le promoteur doit apporter une mise de fonds d'au moins 20 % de la valeur du projet.
- Cinq demandes du volet 5c (Structure de concertation – autres projets) portaient sur le financement des activités courantes d'organismes. Ces demandes ont été acceptées, bien que l'analyse présente dans le dossier mentionne ceci : « Notons que Tourisme Québec n'a pas de programme permettant d'appuyer le financement récurrent des opérations d'un organisme. »

Évaluation

84 Afin d'attribuer les subventions aux projets répondant le mieux aux objectifs du PSDPT et de favoriser l'équité du processus, chaque demande doit être évaluée en fonction de critères pondérés préétablis. La comparaison de l'ensemble des projets sur cette même base permet alors de retenir les meilleurs.

85 Pour 39 des 60 dossiers vérifiés, l'évaluation effectuée par Tourisme Québec n'inclut pas le classement des projets en fonction de leur mérite, ce qui ne permet pas de déterminer ceux qui répondent le mieux aux objectifs du programme. De plus, les projets ne sont pas comparés.

Justification du montant de l'aide financière

86 L'établissement du montant de l'aide financière doit permettre de distribuer l'enveloppe budgétaire disponible de manière à maximiser les retombées économiques et à favoriser l'équité parmi les promoteurs. La somme accordée doit aussi respecter l'aide maximale prévue dans les normes du programme.

87 Pour deux événements, le montant de l'aide accordée dépasse l'aide maximale permise, soit un million de dollars. Pour le premier événement, l'aide annuelle accordée a excédé le maximum permis pendant quatre ans, soit de 2008-2009 à 2011-2012. Pour le deuxième événement, le maximum autorisé a été dépassé pendant trois ans. Comme le montre le tableau 8, ces dépassements ont atteint respectivement 1,5 et 0,4 million de dollars de 2008-2009 à 2011-2012.

Tableau 8 Dépassement de l'aide maximale permise (en dollars)

	1er événement	2e événement
2008-2009	1 250 000	1 000 000
2009-2010	1 250 000	1 150 000
2010-2011	1 500 000	1 100 000
2011-2012	1 500 000	1 150 000
Aide totale	**5 500 000**	**4 400 000**
Aide maximale permise pour quatre ans	4 000 000	4 000 000
Dépassement total	**1 500 000**	**400 000**

88 Par ailleurs, le montant de l'aide financière n'est pas toujours adéquatement justifié. Par exemple, la subvention de base accordée à un autre événement ne respecte pas les paramètres préétablis. En fonction de la performance touristique de cet événement et de ses dépenses de l'année antérieure, l'aide qui lui a été versée aurait dû être de 415 000 dollars, alors qu'elle a plutôt été de 675 000 dollars. Rien dans le dossier n'explique cet écart de 260 000 dollars.

Convention d'aide

89 Tout projet associé à une aide financière doit faire l'objet d'une convention liant Tourisme Québec et l'organisme bénéficiaire. La signature d'une convention est une bonne pratique, car elle permet entre autres de préciser les coûts admissibles du projet, les exigences et les modalités de versement de l'aide.

90 Tourisme Québec ne s'assure pas toujours que les organismes bénéficiaires respectent les exigences prévues dans les conventions d'aide ni que les objectifs du programme ont été atteints.

91 Les documents exigés des bénéficiaires relativement à plusieurs volets du PSDPT ne fournissent pas une assurance suffisante que l'aide a été utilisée aux fins prévues. Par exemple, pour certains projets, Tourisme Québec se limite à obtenir un rapport des revenus et des dépenses, ce qui est insuffisant.

92 En outre, l'exigence de transmettre annuellement à Tourisme Québec des données sur les retombées économiques du projet n'est pas respectée dans plusieurs cas.

93 Par ailleurs, le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*, qui s'applique à tous les ministères et organismes du gouvernement, exige que toute promesse de subvention soit assortie de l'obligation de procéder à un appel d'offres public pour l'adjudication d'un contrat de construction lorsqu'il est de 100 000 dollars ou plus. Tourisme Québec a omis d'inclure cette exigence dans les conventions d'aide des 50 projets du volet 2 du PSDPT, lesquels totalisaient 10,4 millions de dollars de 2008-2009 à 2011-2012 (tableau 6). De plus, il n'effectue aucun suivi sur le mode d'attribution des contrats de construction.

Transactions entre parties liées

94 Pour réaliser leurs projets, les organismes bénéficiaires de subventions font parfois affaire avec des entités liées. Par exemple, deux entités sont liées lorsqu'elles sont contrôlées par un même administrateur. Tourisme Québec doit être particulièrement vigilant à l'égard des transactions entre parties liées pour s'assurer de la justification du montant de l'aide financière.

95 Tourisme Québec n'a pas prévu de moyen de contrôle lors de l'analyse des demandes de subventions afin d'analyser le caractère raisonnable des transactions entre parties liées.

96 Cela est d'autant plus important que le total de ces transactions est parfois considérable. Par exemple, dans un dossier vérifié, les états financiers de l'année 2011 de l'organisme subventionné indiquent des transactions de 6,5 millions de dollars avec des entreprises contrôlées par un même administrateur.

Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques

97 Le Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques a pour objectifs de :

- développer six nouvelles escales sur le Saint-Laurent : Saguenay, Sept-Îles, Baie-Comeau, Gaspé, Havre-Saint-Pierre et les Îles-de-la-Madeleine ;
- accroître le nombre de bateaux de croisières internationales et d'escales sur le Saint-Laurent de même que leur durée de séjour sur le fleuve ;
- améliorer l'offre et prolonger la saison touristique en région ;
- générer des dépenses touristiques et des retombées économiques additionnelles pour le Québec ;
- accroître la notoriété du Saint-Laurent pour en faire une destination majeure de croisières internationales en Amérique du Nord.

98 Ce programme, qui dispose d'une enveloppe de 34,2 millions de dollars, devait initialement prendre fin le 31 mars 2013. À cette date, Tourisme Québec a reçu 27 demandes qui ont toutes été acceptées, et l'aide totale accordée s'élevait à 28,3 millions de dollars. Comme le budget n'était pas complètement utilisé, le Conseil du trésor a autorisé la poursuite du programme pour une période de trois ans.

99 Les normes approuvées par le Conseil du trésor précisent les organismes et les travaux admissibles au programme. L'aide accordée ne peut excéder le tiers des coûts admissibles pour un maximum de 7,5 millions. Une mise de fonds minimale de 20 % des coûts est aussi exigée du promoteur. Les critères d'évaluation des projets soumis y sont également précisés.

100 Pour les projets associés à une aide inférieure à 250 000 dollars, l'aide financière est versée sur présentation des pièces justificatives. Pour les autres projets, elle est versée sur une période maximale de 10 ans et est majorée d'un montant représentant les intérêts. Toute aide consentie doit faire l'objet d'une convention liant Tourisme Québec et le bénéficiaire.

101 Le contenu des conventions d'aide en matière d'attribution de contrats de construction et le suivi des exigences de celles-ci doivent être resserrés.

102 Pour sept projets totalisant 1,2 million de dollars, Tourisme Québec a omis d'inclure dans les conventions d'aide l'obligation de procéder à un appel d'offres public pour l'adjudication d'un contrat de construction lorsqu'il est de 100 000 dollars ou plus. Cet élément est exigé par le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*.

103 Par ailleurs, l'exigence de transmettre annuellement à Tourisme Québec des données sur l'achalandage n'est pas toujours respectée. Ces données sont pourtant un indicateur essentiel pour juger de l'efficacité du programme.

Ententes de visibilité

104 Tourisme Québec conclut des ententes de visibilité par lesquelles il verse de l'argent à un organisme afin de s'associer à l'une de ses activités et de mettre en valeur la destination touristique québécoise. Officiellement, Tourisme Québec n'a pas de programme relatif à ces ententes. D'ailleurs, aucune information n'est diffusée à cet égard. Toutefois, de 2008-2009 à 2011-2012, Tourisme Québec a accordé 4,8 millions de dollars en vertu de ces ententes.

105 Les ententes de visibilité s'apparentent à des commandites puisqu'elles consistent à acquérir un droit d'association et de visibilité en échange d'argent et de services. Elles visent l'atteinte d'objectifs de communication-marketing. Elles permettent également de véhiculer un message ou encore de bénéficier du capital de sympathie de l'activité ou du projet commandité.

106 Tourisme Québec ne s'est pas doté d'une politique de gestion des ententes de visibilité, qui sont de même nature que les commandites. Il conclut ces ententes sans vision d'ensemble et ne compare pas les demandes afin de déterminer les priorités.

107 Puisqu'aucun programme officiel n'existe et que l'information relative aux ententes de visibilité n'est pas diffusée, les organismes ayant déjà établi un lien d'affaires avec Tourisme Québec sont favorisés. D'ailleurs, seulement 14 organismes se sont partagé les 4,8 millions de dollars versés par l'intermédiaire des ententes de visibilité de 2008-2009 à 2011-2012.

108 En outre, deux ententes de visibilité s'élevant à 2 850 000 dollars, soit 59 % du montant total des ententes signées, ont été conclues avec deux organismes liés à un même événement. Pour la même période, soit de 2008-2009 à 2011-2012, cet événement a également reçu de Tourisme Québec 5,5 millions par l'intermédiaire du PSDPT.

109 De plus, Tourisme Québec ne s'est pas assuré d'obtenir une valeur médiatique proportionnelle à la somme versée pour ces deux ententes de visibilité :

- En ce qui concerne la première entente de 2,1 millions de dollars, un rapport de l'agence de communication engagée par Tourisme Québec a établi à un maximum de 1,3 million la valeur médiatique de cette entente. Rien dans le dossier ne vient expliquer l'écart de 800 000 dollars.
- Quant à la seconde entente de 750 000 dollars, aucune analyse ne vient appuyer sa valeur médiatique.

110 Enfin, le suivi des obligations prévues dans les ententes de visibilité n'est pas toujours adéquat. Par exemple, la première entente de 2,1 millions de dollars exigeait que l'organisme bénéficiaire dépose, après chacune des trois années prévues, un rapport d'évaluation d'une firme externe sur l'efficacité des activités. Or, à l'exception de certaines modifications apportées à la présentation, un des trois rapports était en pratique une copie du rapport précédent.

Recommandations

111 Les recommandations suivantes s'adressent à Tourisme Québec.

1. **Se doter d'un processus d'attribution de l'aide financière et d'une politique de gestion des ententes de visibilité qui permettent, pour l'ensemble des projets, de sélectionner ceux répondant le mieux aux objectifs, et ce, dans le respect des critères d'admissibilité et des autres normes édictées.**
2. **Mettre en place des mécanismes de suivi afin de s'assurer du respect par les bénéficiaires des exigences prévues dans les conventions d'aide.**
3. **Se doter de moyens facilitant le repérage des transactions entre les bénéficiaires de subventions et leurs entités liées ainsi que l'évaluation du caractère raisonnable des sommes en cause pour la justification de l'aide financière.**

2.3 Encadrement effectué par Tourisme Québec

Coordination gouvernementale

112 De par sa loi constitutive, Tourisme Québec a la responsabilité de coordonner et de mettre en œuvre les orientations et les politiques gouvernementales en matière de tourisme. Il est aussi chargé d'en assurer le suivi.

113 Dans un souci de cohérence et de synergie des actions du gouvernement sur le territoire, il est important que les orientations et les responsabilités soient clairement définies, comprises et partagées par tous les acteurs. De cette façon, il devient possible de coordonner efficacement les interventions.

114 À la suite de rapports faisant notamment état du chevauchement des rôles et des responsabilités dans l'industrie touristique, Tourisme Québec a mis en place certaines mesures correctives. Toutefois, celles-ci sont insuffisantes pour assurer une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans le secteur.

115 En 2010, Tourisme Québec a confié à un comité le mandat de réaliser un diagnostic sur l'état de situation du tourisme au Québec et de présenter des recommandations afin qu'il puisse faire face à la concurrence. Déposé en mai 2011, le rapport du comité fait entre autres état de la confusion et du chevauchement des rôles et responsabilités, de la participation d'un trop grand nombre d'acteurs et du manque de cohérence de ceux-ci sur le terrain. Il indique aussi que 10 ministères et organismes fédéraux, 19 ministères et organismes provinciaux, 21 conférences régionales des élus, 87 municipalités régionales de comté, 120 centres locaux de développement ainsi que des municipalités ont injecté collectivement 500 millions de dollars dans l'industrie touristique en 2008-2009, dont les deux tiers provenaient du gouvernement du Québec. Selon le rapport, ces investissements ont été effectués sans vision et sans plan de match global. Devant ces problèmes, le comité a recommandé de « déposer et déployer un plan identifiant les étapes à franchir, les aspects financiers, légaux et organisationnels pour l'instauration d'un nouveau modèle de management du tourisme québécois unifié, imputable et dont les actions seront mesurables ».

116 Afin de donner suite aux 10 recommandations formulées dans ce rapport, le gouvernement a déposé en mai 2012 le *Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020*. Ce plan dresse une liste de 36 mesures qu'il compte mettre en place afin de rendre l'industrie touristique plus performante. Parmi ces mesures, on note la formation de comités composés d'acteurs gouvernementaux et de l'industrie, dont l'objectif est de favoriser la synergie des partenaires. Cependant, malgré l'importance du problème soulevé dans le rapport de mai 2011 quant au trop grand nombre de structures dans l'industrie touristique, aucune action ne vise directement cet enjeu.

117 En effet, bien qu'il reconnaisse que la gouvernance est « morcelée » et que l'industrie touristique a trop de structures, Tourisme Québec soutient, dans une note ministérielle de juin 2011, qu'il est possible d'apporter des améliorations sans attaquer de front cette question. Il suggère donc de ne pas intégrer cette recommandation dans le plan de développement, ce que nous trouvons discutable.

118 Pourtant, la situation ne date pas d'hier. En juin 2004, un rapport sur la gouvernance en matière de tourisme recommandait à Tourisme Québec de définir de manière officielle les rôles, les responsabilités et les compétences de chacun.

119 Un exemple à cet égard est le chevauchement et le manque de clarté des rôles et responsabilités relatifs aux bureaux d'accueil ou d'information touristiques. Selon un sondage mené en 2010, 46 % des centres locaux de développement sont chargés des bureaux d'accueil ou d'information sur leur territoire. En même temps, plusieurs ATR exploitent aussi un bureau d'accueil et d'information.

Encadrement des associations touristiques régionales

120 Rappelons que l'aide financière versée par Tourisme Québec aux ATR prend deux formes : la remise du produit de la taxe sur l'hébergement et une subvention du PSDPT. Annuellement, ces deux sources publiques de financement représentent environ 56 % de l'ensemble des revenus des ATR. Puisque Tourisme Québec est le principal bailleur de fonds des ATR, il est essentiel qu'il mette en place un encadrement qui favorise une gestion optimale de leurs activités et une saine utilisation des fonds publics. À cette fin, Tourisme Québec doit accomplir les actions suivantes :

- accorder une subvention équitable aux ATR qui tient compte de critères pertinents ;
- effectuer un suivi de l'utilisation efficiente des ressources par chaque ATR.

121 La subvention versée pour le fonctionnement des ATR est déterminée principalement sur une base historique. De plus, Tourisme Québec ne s'assure pas que chacune des ATR gère de façon efficiente les sommes qui lui sont confiées.

122 De 2004-2005 à 2010-2011, la subvention de fonctionnement des ATR était allouée en fonction d'un montant de base de 285 000 dollars auquel on ajoutait un supplément calculé sur la base d'indices de performance touristique datant de 1999. En 2010, Tourisme Québec a élaboré un nouveau modèle pour la distribution de cette subvention. Celui-ci est basé sur cinq critères, tels que l'importance de la région dans les recettes touristiques du Québec et l'indice de contribution régionale. Tourisme Québec nous a mentionné que l'application de ce modèle se faisait progressivement.

123 En 2011-2012, lors de la première année d'application du modèle, les ATR qui auraient dû subir une diminution de leur subvention ont été épargnées puisqu'elles ont reçu le même montant que l'année précédente. En ce qui concerne les ATR devant bénéficier d'une augmentation, elles se sont réparti un montant de 168 000 dollars qui comblait une partie de l'écart.

124 D'autre part, Tourisme Québec n'encadre pas suffisamment les ATR afin de s'assurer qu'elles gèrent bien les sommes qui leur sont allouées. Le peu d'encadrement effectué par celui-ci à titre de principal bailleur de fonds explique sûrement certaines des lacunes relevées précédemment dans le rapport.

125 Par ailleurs, bien qu'il obtienne beaucoup de renseignements des ATR, tels qu'un sommaire détaillé de leurs dépenses, Tourisme Québec n'utilise pas ceux-ci pour effectuer des analyses, comparer les ATR et poser les questions nécessaires à l'appréciation de leur performance respective. Par exemple, comme le montre le tableau 9, des écarts importants sont observés en ce qui concerne le pourcentage des revenus provenant du milieu et l'excédent accumulé des quatre ATR vérifiées.

Tableau 9 Revenus provenant du milieu et excédent accumulé en 2011-2012

	Cantons-de-l'Est	Chaudière-Appalaches	Montréal	Québec
Revenus provenant du milieu (%)[1]	43	48	18	44
Excédent (déficit) accumulé (k$)	(6)	432	4 600	7 900

1. Ces revenus sont composés principalement de l'aide financière versée par les villes et les municipalités régionales de comté du territoire de l'ATR, des cotisations des membres et de revenus provenant de la vente de publicité.

126 Tourisme Québec n'exige pas non plus que chacune des ATR ait mis en place des mécanismes de contrôle adéquats, tels que des politiques approuvées par leur conseil d'administration, afin d'encadrer les achats, les frais de voyage et de représentation ainsi que les dons et les commandites.

Frais liés au démarchage

127 Lors de leurs activités de mise en marché, chaque ATR effectue des activités de démarchage. Parmi celles-ci, on trouve la tenue d'événements hors Québec afin d'établir des contacts et d'influencer la décision de clients potentiels. Mentionnons également les tournées de familiarisation qui consistent à recevoir des organisateurs de congrès, des représentants d'agences de voyages ou des journalistes et à leur faire visiter les principaux attraits de la région. Lors de ces activités, des « gratuités » peuvent être offertes aux participants, notamment des produits locaux ou des billets de spectacles.

128 Tourisme Québec attribue également des « gratuités » à des gens du milieu touristique, plus particulièrement à des personnes de l'extérieur de la province. Annuellement, ces dépenses représentent environ 100 000 dollars et se composent principalement de billets de spectacles d'artistes québécois effectuant une prestation à l'extérieur du Québec.

129 La nature et l'importance financière des « gratuités » offertes par l'ATR de Montréal pour influencer le choix d'une destination de congrès ont attiré notre attention. Pour 2011-2012 et 2012-2013, des activités de différentes natures d'environ 638 000 dollars ont été offertes à des personnes responsables de la préparation de congrès.

130 Selon des employés de l'ATR de Montréal, donner des avantages aux gens qui influencent la destination des congrès est une pratique courante et, si l'ATR ne le fait pas, elle sera désavantagée. Ainsi, afin de demeurer compétitive, l'ATR accorde des avantages pour attirer des congrès.

131 L'encadrement effectué par Tourisme Québec en ce qui concerne les « gratuités » offertes par lui ou par les ATR manque de rigueur. En plus de ne pas avoir de politique à cet égard, il ne fait ni suivi ni analyse de celles-ci.

132 Ce type de dépenses nécessite un meilleur encadrement. On offre un avantage à quelqu'un afin que l'influence de ce dernier permette d'obtenir un avantage en contrepartie, soit la venue de touristes. Cela peut soulever des questions éthiques. Sans un meilleur encadrement d'une telle pratique, les risques menant à une mauvaise utilisation des fonds publics sont élevés.

Plan stratégique et reddition de comptes

133 Le plan stratégique a pour objectifs de :

- déterminer un plan d'ensemble en fixant des orientations ;
- accroître la coordination et la cohérence des politiques publiques ;
- déterminer les résultats visés et encadrer les initiatives mises en œuvre ;
- fournir une meilleure appréciation des résultats et faciliter la reddition de comptes.

134 Le plan stratégique de Tourisme Québec est échu depuis plusieurs années, le dernier couvrant la période de 2005 à 2007. En l'absence d'un tel plan, Tourisme Québec ne peut pas remplir adéquatement sa responsabilité de coordonner et de mettre en œuvre les orientations et les politiques gouvernementales en matière de tourisme. Il n'est pas non plus en mesure d'en assurer le suivi. D'ailleurs, son rapport annuel 2011-2012 fait état des résultats relatifs aux objectifs et aux indicateurs énoncés dans le *Plan stratégique 2005-2007*.

135 De plus, l'information incluse dans le rapport annuel de Tourisme Québec concernant les programmes d'aide financière se limite au nombre d'actes administratifs, comme le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes

autorisées et l'aide totale accordée. Bien que ces indicateurs permettent de rendre compte des activités réalisées, d'autres aideraient le lecteur à mieux évaluer dans quelle mesure les objectifs de ces programmes ont été atteints. Mentionnons par exemple des données sur l'évolution de l'achalandage des installations subventionnées et le taux de fréquentation des événements ayant fait l'objet d'une subvention.

136 Tourisme Québec nous a mentionné que, depuis le dépôt par le gouvernement du *Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020* en mai 2012, il utilise cet outil comme planification. Cependant, ce plan ne peut pas suppléer à l'absence d'un véritable plan stratégique, car il établit les grandes orientations gouvernementales sans toutefois définir des objectifs, des indicateurs et des cibles associés aux actions de Tourisme Québec.

Recommandations

137 Les recommandations suivantes s'adressent à Tourisme Québec.

10 **Améliorer les mécanismes de concertation des divers acteurs de l'industrie touristique afin d'obtenir une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans le secteur.**

11 **S'assurer que la subvention versée pour le fonctionnement des associations touristiques régionales est déterminée selon des critères précis et pertinents qui tiennent compte notamment des besoins des régions et de leur performance.**

12 **Effectuer un encadrement plus rigoureux des activités des associations touristiques régionales afin d'apprécier objectivement leur performance quant à la saine gestion des fonds publics et à l'atteinte des objectifs fixés.**

13 **Produire un plan stratégique pour favoriser la coordination et la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de tourisme.**

14 **Rendre compte des résultats obtenus sur la base d'indicateurs mesurables qui démontrent sa performance.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires de l'ATR de Montréal et de son ancien PDG ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la fin de la présente section.

Commentaires de Tourisme Québec

« **Commentaires généraux.** Nous accueillons favorablement les recommandations qui nous sont adressées dans ce document qui couvrent les années 2008-2009 à 2011-2012, et ce, d'autant plus que plusieurs mécanismes mis en place depuis la période couverte par votre vérification rejoignent les recommandations suggérées. À titre d'exemples: l'examen de nos cadres normatifs, l'adoption d'un plan triennal d'évaluation de programmes et le virage performance entrepris dans l'administration des ententes avec nos partenaires.

« Toutefois, nous avons des commentaires à formuler concernant certains éléments de votre rapport.

« **Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques.** Depuis 2008, les pratiques en matière d'analyse des projets préalablement à l'octroi de l'aide financière ont beaucoup évolué. Dans le cas du programme festivals et événements notamment, une grille d'analyse permet d'apprécier la performance touristique de chaque événement selon quatre catégories d'indicateurs (achalandage, développement, visibilité, programmation) qui sont utilisés pour déterminer le niveau de l'aide financière octroyée.

« Vous soulevez un dépassement dans deux cas de l'aide maximale permise, soit un million de dollars. Tourisme Québec applique ce programme normé en accordant une aide financière par projet par année. Ainsi, un même bénéficiaire peut recevoir une aide financière pour plus d'un projet durant la même année. Par exemple, le bénéficiaire d'un événement peut se voir accorder une aide financière dans le volet régulier du programme axé sur la performance et une aide financière dans le volet innovation.

« Pour les ententes de partenariat 2011-2014 conclues entre Tourisme Québec et les ATR, une première série de critères de répartition de l'aide financière sur la base d'indices a été instaurée en 2011. Ces critères tiennent notamment compte de la performance, mais aussi des particularités régionales. Les critères utilisés sont les suivants: l'importance de la région dans les recettes touristiques du Québec, l'importance des visiteurs hors Québec, l'indice de touristicité, les critères géographiques et l'indice de contribution régionale.

« Ces critères ont été appliqués de manière transitoire afin de minimiser les impacts du changement sur les ATR. Ils seront utilisés dans le cadre du renouvellement de ces ententes.

« **Programme d'aide aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques.** Il y a lieu de préciser que tous les projets soutenus font l'objet d'un audit par un vérificateur externe pour le versement de l'aide. Cet audit doit faire état de la date de fin du projet, de ses sources de financement, de son coût total, des travaux admissibles ainsi que du respect du protocole. Le versement n'est effectué que sur approbation dudit document.

« **Ententes de visibilité.** Il y a lieu de rappeler qu'elles reposent sur des opportunités d'affaires. Tourisme Québec a toujours agi avec l'objectif de toucher efficacement la clientèle la plus susceptible de voyager au Québec, tout en maximisant la valeur de ses investissements et les retombées promotionnelles. Il tient compte également du rayonnement international et de la valeur médiatique de ces opportunités d'affaires. Une politique de gestion des ententes de visibilité actuellement en élaboration permettra de répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport en ce qui a trait à l'encadrement et à l'appréciation de ces opportunités.

« **Coordination gouvernementale.** L'adoption du Plan de développement de l'industrie touristique en 2012 a représenté un virage majeur en matière de concertation et a été précédée de deux ans de travail conjoint avec les partenaires de l'industrie, de consultations, de mobilisation des acteurs de l'industrie et des ministères sectoriels concernés. Ce plan comporte 36 mesures dont la majorité est réalisée en partenariat interministériel et d'autres relèvent entièrement d'un autre ministère ou organisme (MO). Un comité interministériel sur le développement de l'industrie touristique regroupant des représentants de 12 MO et une table stratégique d'échanges présidée par le ministre entre Tourisme Québec et les partenaires de l'industrie ont été rendus permanents. Des groupes de travail mixtes gouvernement-partenaires de l'industrie ont été formés pour la mise en œuvre du plan et l'élaboration de stratégies sectorielles.

« En matière de partage des rôles et responsabilités, des modifications ont été apportées aux protocoles d'entente entre le gouvernement du Québec et les centres locaux de développement pour préciser l'importance de l'arrimage avec les ATR en matière de promotion touristique. De plus, depuis peu, les ATR sont invitées aux rencontres des conférences administratives régionales.

« L'adoption et le partage d'une vision stratégique commune, l'identification d'une cible à atteindre d'ici 2020, les différents mécanismes de concertation mis en place avec les partenaires de l'industrie et la mise sur pied de groupes de travail mixtes pour mettre en œuvre les mesures du plan de développement démontrent que Tourisme Québec accorde une grande importance à la concertation des efforts et à la maximisation des investissements des partenaires dans le développement de l'industrie touristique.

« Vous pouvez compter sur notre entière collaboration dans l'application rigoureuse des recommandations qui nous sont adressées. »

Résumé des commentaires des associations touristiques régionales des Cantons-de-l'Est, de Chaudière-Appalaches et de Québec

Les associations touristiques des Cantons-de-l'Est, de Chaudière-Appalaches et de Québec ont pris acte des recommandations et vont en tenir compte dans le cadre d'un processus d'amélioration continue.

Extraits des commentaires de l'Association touristique régionale de Montréal

« **Commentaires généraux.** Nous prenons acte du rapport et adhérons à toutes les recommandations formulées dans ce rapport et de façon immédiate.

« Dans le sillon de ces recommandations, le conseil d'administration de Tourisme Montréal a créé le 18 octobre dernier un comité permanent de gouvernance composé de quatre administrateurs externes, qui seront assistés par des experts en gouvernance provenant d'un cabinet d'avocats de premier plan. Ce nouveau comité sera notamment chargé de revoir périodiquement les pratiques de gouvernance de Tourisme Montréal, d'évaluer annuellement la performance du conseil d'administration et d'administrer et de revoir périodiquement le nouveau code d'éthique et les politiques administratives de Tourisme Montréal.

« Nous avons également l'intention de créer, lors de la réunion du conseil d'administration prévue le 29 novembre prochain, un comité de ressources humaines, distinct du comité exécutif et composé d'administrateurs externes, qui sera chargé de formuler ses recommandations au conseil quant à la rémunération des dirigeants et des employés de Tourisme Montréal et qui pourra au besoin recourir aux services de consultants externes.

« Déjà, un nouveau code d'éthique à l'intention des employés et des dirigeants a été adopté, une nouvelle politique concernant les notes de frais et les frais de déplacement a été mise en œuvre, et de nouvelles politiques de délégation de pouvoirs et d'allocations budgétaires ont été introduites. Nous préparons également une politique de gouvernance qui établira notamment des mandats écrits pour le conseil et ses comités et les principaux dirigeants de Tourisme Montréal. Enfin, le comité de gouvernance sera notamment chargé de revoir les pratiques d'attribution de dons et de commandites.

« [...] bien que nous adhérions à toutes les recommandations formulées dans ce rapport, nous sommes en désaccord avec certaines des opinions qui y sont exprimées ainsi qu'avec le choix des comparables utilisés pour évaluer la performance de Tourisme Montréal.

« **Rémunération et autres avantages financiers du plus haut dirigeant.** La firme de recrutement de cadres et de hauts dirigeants Korn/Ferry, se basant sur des études de marché, nous indique que, pour recruter un PDG dans une entreprise d'une taille et d'un budget similaires à ceux de Tourisme Montréal, elle doit être en mesure d'offrir un salaire de base variant entre 300 000 et 355 000 dollars agrémenté d'une bonification annuelle se situant entre 45 et 65 % du salaire de base, soit de 135 000 à 230 750 dollars, pour une rémunération totale avant avantages (régime d'assurances collectives, allocation de voiture et autres) s'établissant entre 435 000 et 585 750 dollars. En comparaison, la rémunération de l'ancien PDG (salaire de base et boni) atteignait 335 500 dollars, soit 99 500 dollars ou 22,9 % en deçà du seuil minimal de 435 000 dollars identifié par Korn/Ferry et 250 250 dollars ou 74,6 % en deçà du seuil maximal.

« Nous croyons fermement que l'examen de la rémunération de l'ancien PDG doit se faire en regard de celle de dirigeants d'organismes similaires qui partagent le même genre de mission et d'objectifs.

« On devrait également tenir compte du fait que l'ancien PDG de Tourisme Montréal a été à l'emploi de l'entreprise pendant 24 ans.

« Voici la rémunération 2012 de dirigeants d'offices de congrès comparables.

Rémunération de PDG d'offices de congrès et comparaison avec le nombre de visiteurs

Ville	Nombre de visiteurs	Rémunération	Écart avec Tourisme Montréal
Montréal	26 000 000	**391 400 $**	
Washington, DC	17 900 000	344 530 $	- 46 870 $ (- 12,0 %)
Philadelphie	37 900 000	389 068 $	- 2 332 $ (- 0,6 %)
San Diego	32 000 000	435 121 $	+ 43 721 $ (11,2 %)
San Francisco	15 900 000	441 536 $	+ 50 136 $ (12,8 %)
Los Angeles	27 000 000	535 295 $	+ 143 895 $ (36,8 %)

« Nous tenons à préciser que la rémunération et les autres avantages financiers de l'ancien PDG n'étaient pas renégociés sur une base annuelle. Outre des ajustements salariaux d'importance suite à l'étude Mercer de 2005 [...], le PDG a obtenu au cours des années, avec l'approbation du conseil, le même pourcentage d'augmentation de salaire que l'ensemble des employés de Tourisme Montréal comme il a subi le gel des salaires lorsqu'un tel gel a été appliqué à l'ensemble de l'organisation.

« Sans vouloir minimiser les responsabilités des dirigeants des autres ATR qui ont fait l'objet de la vérification, il nous apparaît peu logique de comparer les salaires des hauts dirigeants de deux ATR non engagées dans le démarchage de congrès et de réunions d'affaires, une dimension fort importante à Montréal, et, dans une moindre mesure à Québec, en raison du plus petit nombre d'hôtels pouvant accueillir des congrès dans la capitale. À ce titre, nous recensons à Montréal

plus de 26 000 chambres, comparativement à 12 000 à Québec. Le nombre de chambres disponibles dans l'ensemble des trois autres ATR ne totalise pas le nombre de chambres à Montréal, qui est de plus la porte d'entrée du Québec.

« Le Vérificateur général compare le salaire de l'ancien PDG à celui de hauts fonctionnaires du gouvernement du Québec et non à celui de gens qui occupent des fonctions similaires dans l'industrie privée. Nous croyons que la fonction publique est un mauvais comparable et qu'il y aurait définitivement lieu de refléter les données relatives aux fonctions similaires dans l'industrie privée dans le rapport officiel.

« Aux fins de la comparaison des salaires des PDG de Tourisme Montréal et de la Société du Palais des congrès de Montréal, nous reconnaissons que le budget et le nombre d'employés du Palais des congrès sont supérieurs à ceux de Tourisme Montréal, mais le Vérificateur général devrait également tenir compte du mandat de Tourisme Montréal de promouvoir la destination et non de promouvoir un équipement, certes important, mais tout de même un équipement au même titre qu'un hôtel. De plus, Tourisme Montréal doit rallier et fédérer plus de 750 membres de l'industrie montréalaise, une contrainte dont n'a pas à se soucier le PDG du Palais des congrès. Nous soumettons respectueusement l'opinion que la comparaison entre les salaires des PDG de Tourisme Montréal et du Palais des congrès ne tient pas vraiment la route puisque les mandats, la mission et les objectifs ne sont pas les mêmes, ceux de Tourisme Montréal étant beaucoup plus larges que ceux de la Société du Palais des congrès.

« **Frais de voyage et de représentation du plus haut dirigeant.** Le démarchage de congrès et de réunions d'affaires, qui constitue le mandat le plus important de Tourisme Montréal, exige plusieurs déplacements annuels, ce qui n'est pas le cas des dirigeants des autres ATR. Si nous associons les frais qui lui ont été remboursés aux retombées générées par les actions promotionnelles [...], soit 52 166 608 dollars pour les seules années 2011 et 2012, les 145 000 dollars remboursés à l'ancien PDG représentent 0,28 % de cette somme, ce qui nous apparaît raisonnable dans le cadre de notre mandat. Au cours de la période de référence, l'ancien PDG de Tourisme Montréal a effectué 32 voyages représentant 140 nuitées.

« **Dons et commandites.** Nous considérons comme normal que les organismes ayant un lien d'affaires avec Tourisme Montréal bénéficient d'un soutien qui n'est pas disponible à d'autres. Tourisme Montréal est une association et, de ce fait, privilégie ses membres.

« L'ancien PDG, très impliqué auprès de la scène culturelle montréalaise, considérait qu'il était du devoir de Tourisme Montréal de soutenir les institutions culturelles et muséales dans certaines activités non reliées directement au tourisme.

« **Frais liés au démarchage.** Pour deux des trois années visées par la vérification, soit 2011 et 2012, l'équipe des ventes de Tourisme Montréal a rejoint, par le biais de divers événements clients ("Breakfast in Bed", événements clients, etc.)

dont les dépenses annuelles se chiffrent à environ 300 000 dollars, des clients représentant un potentiel de nuitées important, dont 266 680 sont confirmées. Une évaluation de ces nuitées à un tarif moyen de 189 dollars se traduit par des revenus hôteliers de 50 402 520 dollars. [...] Il faut ajouter la taxe d'hébergement (1 764 088 dollars) pour un total de 52 166 608 dollars.»

Extraits des commentaires de l'ancien président-directeur général de l'Association touristique régionale de Montréal

« **Commentaires généraux.** Tout en étant d'accord avec la plupart de vos recommandations, je suis en complet désaccord avec votre [...] rapport de vérification quant à sa forme et à son contenu. Tout d'abord, il est important d'indiquer que Tourisme Montréal est une compagnie privée, associative, à but non lucratif et dirigée par un conseil d'administration. La compagnie a été incorporée en avril 1924.

« **Associations touristiques régionales.** [...] lorsque vous décrivez les ATR et leur financement, dont la taxe sur l'hébergement, vous omettez de mentionner que cette taxe résulte d'une décision des hôteliers, de concert avec l'ATR, de s'autotaxer pour dégager des fonds pour la promotion de la région.

« Ces fonds collectés par le ministre du Revenu sont reversés intégralement aux régions [...]

« **Situation particulière de l'Association touristique régionale de Montréal.** [Je suis en désaccord lorsque] vous utilise[z] les termes "de façon inappropriée", alors que ma rémunération découle d'un contrat légal dûment signé et approuvé par le comité exécutif du conseil d'administration et signé par le président du conseil [...].

« **Rémunération et autres avantages financiers du plus haut dirigeant.** [...] votre base de comparaison avec les rémunérations de fonctionnaires de l'État ne tient pas. Ma rémunération est basée sur des comparatifs à la même échelle, soit ceux et celles qui pratiquent le même travail dans des villes comparables. Ces niveaux de rémunération sont analysés et documentés par des firmes, telles que Mercer et Korn/Ferry.

« [...] tous les offices de congrès des grandes villes canadiennes et américaines sont financés par une taxe sur les nuitées et aucun de ces offices n'est considéré comme relevant du secteur public. Si vous tenez absolument à comparer ma rémunération avec le traitement d'un sous-ministre, il faudrait alors énumérer tous les avantages, en plus du salaire, telles et surtout la sécurité d'emploi et la pension de retraite à vie.

« [Je tiens à souligner que] mon contrat d'emploi [prévoit le] paiement d'une indemnité de départ correspondant à deux ans de salaire. À ce sujet, contrairement aux employés de l'État, je n'ai pas accès à une pension de retraite à vie.

« **Frais de voyage et de représentation du plus haut dirigeant.** En ce qui concerne [les] frais de voyage et de représentation, [...] je vous réfère à la mission de Tourisme Montréal qui est de promouvoir Montréal en tant que destination touristique pour attirer le plus grand nombre de touristes d'affaires et d'agrément au profit de l'économie montréalaise et au profit des membres de Tourisme Montréal.

« En tant que patron de l'organisation, je suis un peu le promoteur et le vendeur en chef. Ce travail implique beaucoup de déplacements en Amérique du Nord, en Europe et en Asie, les principaux marchés émetteurs de touristes.

« Mes voyages sont souvent prévus à l'avance, mais il m'arrive parfois que je doive me déplacer à la dernière minute parce qu'on juge que ma présence est importante pour une présentation, un discours, une rencontre avec un ou des clients, etc.

« **Frais d'hébergement.** Lorsque je voyage, je suis souvent accompagné d'une délégation variant de 10 à 20 personnes : des représentants du monde hôtelier, organisateurs de congrès, Palais des congrès de Montréal et parfois de conférenciers et représentants de comités locaux dans les domaines en lien avec les clients et les associations que nous rencontrons. Les chambres que je réserve sont très souvent des suites qui me permettent de recevoir les personnes composant la délégation, d'y tenir des réunions et de recevoir des clients.

« Les hôtels choisis sont en général liés aux lieux où se tiennent nos promotions et événements. Les prix pratiqués dans les grandes capitales européennes pour les chambres d'hôtel ne se comparent pas avec les prix en vigueur à Montréal. Nous devons appliquer un multiplicateur de trois et parfois de quatre pour des chambres comparables.

« [...] votre comparaison encore une fois avec le secteur public ne me semble pas appropriée.

« **Frais de repas.** En ce qui concerne l'alcool, comment peut-on œuvrer dans le milieu de la vente et de l'hospitalité sans offrir à manger et à boire à ses contacts et clients ? Les paragraphes [concernant les frais de repas] ne m'apparaissent pas pertinents, je dirais même que ces propos sont impertinents.

« **Dons et commandites.** [...] Toutes nos interventions en ces domaines sont basées sur des études poussées du produit touristique montréalais et des marchés porteurs. Que ce soit dans les domaines de la culture, du sport, des événements, du design ou de la création actuelle, nous soutenons les organismes qui nous aident à projeter une image positive de Montréal auprès des marchés eux aussi analysés, tels que la Chine, les États-Unis, le Canada, la France, le Royaume-Uni, les marchés gai, sportif ou événementiel. »

Réaction aux commentaires de l'Association touristique régionale de Montréal et de son ancien président-directeur général

L'ATR de Montréal et son ancien PDG sont en désaccord avec plusieurs éléments de la section intitulée *Situation particulière de l'Association touristique régionale de Montréal*. Dans cette section, notre commentaire général est le suivant : « L'ATR de Montréal utilise parfois des fonds publics de façon inappropriée, notamment à l'égard de la rémunération de son plus haut dirigeant, des frais de voyage et de représentation de celui-ci de même que des commandites. »

Nous maintenons notre commentaire général en raison de l'accumulation de plusieurs faits questionnables, particulièrement lorsque l'on considère que l'ATR de Montréal reçoit 75 % de ses revenus du gouvernement du Québec. Nous sommes donc préoccupés par une saine gestion des fonds publics. Nous en rappelons certains :

- Toutes proportions gardées, il existe un écart très important entre la rémunération et les autres avantages financiers du plus haut dirigeant de l'ATR de Montréal et ceux des trois autres ATR vérifiées.
- Le salaire du PDG, excluant le boni de 54 100 dollars, est de 40 % supérieur au salaire maximal d'un sous-ministre. L'écart est encore plus grand si l'on compare le salaire du PDG avec celui du plus haut dirigeant d'un organisme comparable, lequel est aussi financé par les fonds publics.
- L'ancien PDG de l'ATR de Montréal recevait une allocation pour les frais liés à l'utilisation d'une automobile, alors qu'une voiture lui était fournie par l'ATR.
- L'ampleur de certains frais de voyage et de représentation du plus haut dirigeant de l'ATR de Montréal représente, à notre avis, une mauvaise utilisation des fonds publics.
- Des dépenses ont été remboursées en double au PDG.
- L'ancien PDG s'est fait rembourser des dons par l'ATR de Montréal pour lesquels des relevés fiscaux lui ont été délivrés. Ceux-ci lui ont ensuite permis de réduire son propre revenu imposable.
- Les dons et commandites versés par l'ATR de Montréal ne découlent pas d'un processus d'analyse établi.

C'est pourquoi nous réitérons la nécessité d'une révision des règles et des pratiques concernant les dépenses liées à la rémunération et aux autres avantages financiers du plus haut dirigeant ainsi que les frais de voyage et de représentation de celui-ci.

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Aide financière versée par association touristique régionale en 2011-2012

Annexe 3 Aide financière et ententes de visibilité de 2008-2009 à 2011-2012

Annexe 4 Description des neuf volets du Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques

Sigles

ATR	Association touristique régionale	**PDG**	Président-directeur général
ATS	Association touristique sectorielle	**PSDPT**	Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la législation en vigueur au Québec et sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que Tourisme Québec oriente et coordonne efficacement les interventions gouvernementales en matière de tourisme et rend compte des résultats obtenus.	▪ Tourisme Québec exerce le leadership nécessaire pour favoriser la concertation et le partenariat des intervenants associés au développement touristique. Il doit notamment : – dresser un portrait de l'ensemble des interventions des différents acteurs de l'industrie touristique ; – veiller à ce que les responsabilités soient clairement attribuées aux instances appropriées ; – planifier ses interventions en fonction des besoins des différents acteurs de l'industrie touristique, des priorités gouvernementales, des principes de développement durable et des ressources disponibles. ▪ L'encadrement des ATR favorise une saine gestion de leurs activités et une utilisation des sommes qui leur sont versées conforme aux normes en vigueur. ▪ La reddition de comptes indique clairement les sommes accordées et le degré d'atteinte des objectifs fixés.
S'assurer que Tourisme Québec attribue et contrôle l'aide financière et les ententes de visibilité conformément aux orientations adoptées et aux règles établies, et ce, dans la perspective du développement d'un tourisme durable.	▪ Les critères d'admissibilité et de sélection sont clairement établis et tiennent compte des priorités gouvernementales, des particularités régionales et de l'incidence des projets à long terme. ▪ Les décisions quant à l'admissibilité des projets, à leur sélection et à la valeur de l'aide accordée respectent les modalités d'attribution des fonds et sont appuyées adéquatement par des analyses. ▪ Le respect des conditions rattachées à l'aide financière ou aux ententes de visibilité fait l'objet d'un suivi approprié.
S'assurer que les ATR vérifiées gèrent de façon économique et efficace les fonds qui leur sont confiés.	▪ Une planification pluriannuelle est élaborée en concertation avec Tourisme Québec et les organismes touristiques de la région. Des objectifs précis assortis d'indicateurs pertinents y sont énoncés. ▪ Des règles et des contrôles sont en place afin de favoriser notamment une saine gestion des contrats et des subventions accordés ainsi que le respect des règles d'éthique. ▪ Une reddition de comptes annuelle des activités et des résultats obtenus est effectuée.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès de Tourisme Québec et des associations touristiques régionales des Cantons-de-l'Est, de Chaudière-Appalaches, de Montréal et de Québec. Celles-ci ont été retenues en fonction de leur importance financière et de leur répartition géographique. Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné divers documents et avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec les représentants des entités vérifiées.

Nos travaux se sont déroulés de septembre 2012 à septembre 2013. Notre vérification porte principalement sur les années 2008-2009 à 2011-2012. Toutefois, certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à ces périodes.

Le présent rapport n'a pas pour objet de traiter de l'attestation de classification des établissements d'hébergement touristique.

Annexe 2 Aide financière versée par association touristique régionale en 2011-2012 (en dollars)

	Taxe sur l'hébergement	Subvention de fonctionnement	Total
Abitibi-Témiscamingue	661 000	408 000	1 069 000
Baie-James	171 000	346 000	517 000
Bas-Saint-Laurent	722 000	417 000	1 139 000
Cantons-de-l'Est	995 000	527 000	1 522 000
Centre-du-Québec	382 000	369 000	751 000
Charlevoix	664 000	428 000	1 092 000
Chaudière-Appalaches	680 000	419 000	1 099 000
Duplessis	406 000	371 000	777 000
Eeyou Istchee	–	299 000	299 000
Gaspésie	1 132 000	423 000	1 555 000
Îles-de-la-Madeleine	96 000	446 000	542 000
Lanaudière	401 000	408 000	809 000
Laurentides	1 816 000	556 000	2 372 000
Laval	1 161 000	353 000	1 514 000
Manicouagan	430 000	383 000	813 000
Mauricie	832 000	425 000	1 257 000
Montérégie	1 401 000	417 000	1 818 000
Montréal	22 614 000	1 206 000	23 820 000
Nunavik	–	299 000	299 000
Outaouais	1 121 000	467 000	1 588 000
Québec	9 150 000	752 000	9 902 000
Saguenay–Lac-Saint-Jean	849 000	428 000	1 277 000
Total	**45 684 000**	**10 147 000**	**55 831 000**

Source : Tourisme Québec.

Annexe 3 Aide financière et ententes de visibilité de 2008-2009 à 2011-2012 (en millions de dollars)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
Remise de la taxe sur l'hébergement aux ATR	42,3	38,7	43,9	45,7	**170,6**
Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques	30,6	30,1	31,8	33,0	**125,5**
Programme d'aide financière aux projets d'infrastructures portuaires et touristiques	2,8	10,9	4,5	6,3	**24,5**
Aide autorisée par le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres	2,3	0,3	4,5	4,7	**11,8**
Ententes de visibilité	0,3	1,5	1,2	1,8	**4,8**
Total	**78,3**	**81,5**	**85,9**	**91,5**	**337,2**

Source : Tourisme Québec.

Annexe 4 Description des neuf volets du Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques

1. Aide financière aux festivals et aux événements touristiques

L'aide financière s'adresse aux manifestations publiques se déroulant au Québec et dont le pouvoir attractif, résultant d'une programmation d'activités organisées en fonction d'une thématique, d'un type d'activité ou d'une discipline, permet d'attirer de façon spécifique un nombre significatif de touristes. Cette programmation doit en être l'objectif principal.

2. Aide stratégique aux projets touristiques

Le volet 2 vise les projets d'implantation, d'expansion et de modernisation de produits touristiques comportant des investissements directs totaux d'un million de dollars et plus. Ces projets doivent cibler prioritairement les clientèles hors Québec et démontrer un apport significatif à la progression des recettes touristiques, à la diversification économique régionale, au prolongement de la saison touristique ainsi qu'à la création d'emplois en tourisme.

3. Ententes de partenariat régional en tourisme

Les ententes de partenariat s'adressent aux ATR qui, sur une base individuelle et volontaire, souhaitent s'associer à Tourisme Québec, dans le cadre d'ententes pluriannuelles, pour soutenir des projets qui contribuent au développement et au renouvellement de l'offre touristique en région. Les partenaires régionaux sont invités à prendre part à ces ententes.

4. Études

Le volet 4 s'adresse aux projets qui concernent notamment l'élaboration ou la réalisation de plans d'affaires ou de redressement d'entreprises, d'études de faisabilité et de marché, de sondages, d'enquêtes, de recherches, de développement d'indicateurs, de stratégies, de plans d'action, d'esquisses, de plans et devis ou de missions exploratoires, afin de développer, de mettre en valeur, de promouvoir ou de commercialiser des activités, des produits, des services ou des attraits touristiques.

5. Structure de concertation

Le volet 5 vise les projets à financement conjoint qui permettent de conclure avec des organismes sectoriels et régionaux du tourisme et d'autres organismes de regroupement des partenariats qui contribuent au développement, à la structuration, à la commercialisation et à la promotion d'une région touristique, d'un produit touristique ou d'un domaine de l'industrie.

6. Congrès

Le volet 6 concerne les projets qui visent à augmenter le nombre de participants à un congrès à caractère national ou international dont la tenue est confirmée au Québec.

7. Actions et outils de promotion et de commercialisation

Le volet 7 s'adresse aux organismes voulant produire des outils de promotion et de commercialisation qui contribuent à mettre en valeur, sur les marchés québécois et hors Québec, l'offre touristique québécoise.

8. Partenariats promotionnels sur les marchés hors Québec

Tourisme Québec propose des partenariats promotionnels afin d'inciter les partenaires de l'industrie à promouvoir, dans le cadre de l'image de marque du Québec, leurs produits et services sur les marchés hors Québec.

9. Développement de l'expertise touristique au nord du 49e parallèle

Le volet 9 concerne les projets réalisés sur les territoires situés au nord du 49e parallèle, lesquels visent à améliorer la qualité des services touristiques et à soutenir le démarrage d'entreprises ainsi que le développement de ressources humaines et d'une expertise régionale en matière de développement et de promotion touristiques.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

3

Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) offre annuellement des soins et des services à un demi-million de patients. En 2012-2013, ses revenus se sont élevés à près de 894 millions de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que le CHUM respecte les lois et la réglementation et applique les saines pratiques de gestion à l'égard de :

- la nomination et la rémunération du personnel d'encadrement ;
- les frais engagés par certains dirigeants ;
- l'attribution des contrats de services professionnels ;
- la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette.*

Nous avons également pris en compte la recommandation formulée par la Commission de la santé et des services sociaux en juin 2013.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion administrative et la gouvernance du CHUM.

Le processus d'embauche du directeur général a respecté la réglementation et les saines pratiques de gestion.

Depuis avril 2010, le CHUM a versé à l'actuel directeur général, M. Paire, une rémunération supérieure de près de 70 000 dollars à la somme maximale autorisée. Le plafond salarial autorisé par le Conseil du trésor n'a pas été respecté pendant deux ans. De plus, une prime de rendement lui a été versée, alors que la loi le prohibe depuis le 1er avril 2010.

Le conseil d'administration (CA) du CHUM n'aurait pas dû autoriser son directeur général à recevoir une rémunération de l'Université de Montréal, alors qu'une décision du Conseil du trésor l'interdisait. L'Université a versé pendant deux ans à M. Paire une rémunération annuelle de 80 000 dollars, conditionnellement à sa nomination au poste de directeur général du CHUM.

Plus de la moitié des postes de hors-cadres et de cadres supérieurs pourvus depuis janvier 2010 n'ont pas été affichés à l'interne et plusieurs n'ont pas fait l'objet de concours. Toutefois, le CHUM a procédé à l'affichage et à la tenue de concours pour la quasi-totalité des postes de cadres intermédiaires.

Plusieurs déficiences ont été constatées à l'égard de la rémunération des cadres, dont le non-respect de la classe salariale attribuée par le ministère, l'attribution systématique du maximum de la classe salariale et le versement de sommes non conformes. De janvier 2010 à mars 2013, les sommes versées en trop se sont élevées à plus de 750 000 dollars. Par ailleurs, un cadre a accepté, avec l'approbation du CHUM, une rémunération de la Fondation du CHUM, alors que la loi l'interdit.

Le CHUM n'a pas respecté la réglementation et les saines pratiques de gestion à l'égard des frais engagés par certains dirigeants. Plusieurs frais de repas ont été remboursés sans pièces justificatives suffisantes. De plus, les sommes réclamées sont souvent supérieures à ce qui est permis, et ce, de façon significative.

Les contrats de services professionnels de la majorité des fournisseurs sélectionnés (65 %) ont été attribués de gré à gré. Toutefois, ils auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation.

Le CA du CHUM ne reçoit pas suffisamment d'information pour assumer ses responsabilités en matière de gouvernance.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du CHUM. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, dont nous reproduisons des extraits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Recommandations au Centre hospitalier de l'Université de Montréal

1. **S'assurer que la réglementation et les bonnes pratiques en matière de nomination du personnel d'encadrement sont mises en œuvre, notamment la validation de la classification des postes par le ministère, l'affichage des postes, la tenue de concours et l'autorisation du conseil d'administration.**
2. **S'assurer que la rémunération du directeur général et celle du personnel d'encadrement sont conformes à la réglementation et que la classe salariale et le niveau de rémunération qui leur sont attribués sont justifiés, en fonction notamment de leur expérience, de leur scolarité et de leurs compétences.**
3. **Évaluer si les sommes versées en trop au directeur général et à certains autres cadres à titre de rémunération doivent être remboursées par ces derniers.**
4. **S'assurer que des pièces justificatives appropriées appuient les déplacements effectués à l'extérieur du Québec et que ceux-ci sont préalablement autorisés de façon formelle.**
5. **S'assurer que les dépenses engagées par le directeur général et les cadres pour les frais de transport, d'hébergement et de repas sont appuyées par des pièces justificatives suffisantes, qu'elles sont raisonnables et qu'elles respectent la réglementation et les saines pratiques de gestion.**
6. **Préciser les règles internes relatives aux frais engagés par le personnel d'encadrement, établir celles ayant trait aux frais de déplacement à l'extérieur du Québec et faire un suivi régulier de ces dépenses, en collaboration avec le conseil d'administration.**
7. **Veiller à ce que les contrats de services professionnels soient attribués conformément aux règles, notamment quant au mode de sollicitation et à la reddition de comptes.**
8. **Faire participer la direction responsable de l'approvisionnement au processus d'attribution de tous les contrats de services professionnels.**
9. **S'assurer que le fait de pourvoir les postes d'encadrement par l'attribution de contrats de services professionnels est exceptionnel et que le conseil d'administration en est informé.**
10. **S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante et en temps opportun afin qu'il puisse exercer son rôle quant aux décisions stratégiques et aux contrôles internes requis.**

Recommandations au conseil d'administration du Centre

11. **Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, notamment en s'assurant que les contrôles en place sont suffisants pour garantir le respect de la réglementation et une bonne utilisation des fonds publics.**
12. **Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 8

2.1 **Nomination et rémunération des cadres** 8

Directeur général

Hors-cadres, cadres supérieurs et cadres intermédiaires

Recommandations

2.2 **Frais engagés par certains dirigeants** 21

Frais de déplacement à l'extérieur du Québec

Frais d'hébergement

Frais de repas

Recommandations

2.3 **Attribution des contrats de services professionnels** 25

Mode de sollicitation

Fractionnement de contrats

Emplois pourvus par contrats de services professionnels

Reddition de comptes

Direction responsable de l'approvisionnement

Recommandations

2.4 **Gouvernance** 30

Conseil d'administration

Respect de la loi visant notamment le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 34

Annexe et sigles 39

Équipe

Carole Bédard
Directrice de vérification
Claudia Gheorghe
Sylvie Lessard
Jacques Robert

1 Mise en contexte

1 Le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) a été créé en 1996 à la suite de la fusion de l'Hôtel-Dieu, de l'Hôpital Notre-Dame et de l'Hôpital Saint-Luc. Ce centre hospitalier universitaire (CHU) offre des services généraux, spécialisés et surspécialisés à une clientèle adulte. Ses services comprennent également l'enseignement, la recherche, l'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé ainsi que la promotion de la santé.

2 Le CHUM offre annuellement des soins et des services à un demi-million de patients. Plus de 12 000 personnes y travaillent directement ou indirectement, soit environ 900 médecins, 4 300 infirmières, infirmières auxiliaires et préposés aux bénéficiaires ainsi que 350 gestionnaires. En outre, plus de 800 professeurs et chercheurs de la Faculté de médecine de l'Université de Montréal travaillent dans l'établissement, sans compter les nombreux étudiants stagiaires.

3 En 2012-2013, les revenus du CHUM, qui proviennent principalement du gouvernement, se sont élevés à près de 894 millions de dollars. La Fondation du CHUM contribue également au soutien financier de l'établissement. Elle a d'ailleurs versé en 2012-2013 près de 9 millions de dollars. Cette somme a entre autres servi à l'acquisition d'équipements et au soutien d'activités relatives aux soins, à l'enseignement et à la recherche.

4 Des ententes de partenariat ont été conclues pour la conception, la construction, le financement et l'entretien des futures installations du CHUM et de son centre de recherche au centre-ville de Montréal. Ces ententes s'élèvent respectivement à 2 milliards et à 0,5 milliard de dollars. Le Centre de recherche du CHUM a ouvert ses portes en octobre 2013. Quant au nouveau CHUM, il est prévu qu'il accueillera ses premiers patients en 2016.

Rôles et responsabilités

5 La présente vérification a été effectuée auprès du CHUM. Voici, tels que définis dans la LSSSS, les rôles et responsabilités du conseil d'administration (CA) et du directeur général du CHUM, en lien avec notre vérification.

Conseil d'administration	▪ Établir les priorités et les orientations et voir à leur respect, et ce, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ▪ S'assurer de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ▪ Nommer le directeur général, les cadres supérieurs, les médecins, les dentistes et les pharmaciens ainsi que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services ▪ Présenter à la population les renseignements prescrits relativement au rapport d'activités et au rapport financier annuel de l'établissement et répondre de ses priorités et de ses nouvelles orientations ▪ Créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de gouvernance et d'éthique
Directeur général	▪ Administrer l'établissement et voir à son fonctionnement ▪ Assurer la gestion courante des activités et des ressources ▪ Rendre compte de sa gestion au conseil d'administration ▪ Veiller à l'exécution des décisions du conseil d'administration ▪ S'assurer qu'est transmise au conseil toute l'information qu'il requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités

Travaux de vérification

6 En avril 2013, le Vérificateur général informait le CHUM qu'il allait entreprendre des travaux portant sur la conformité aux directives gouvernementales relatives à la nomination des titulaires de postes de direction, à l'attribution des contrats de services professionnels et à l'application de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

7 En juin 2013, la Commission de la santé et des services sociaux a déposé un rapport sur la gestion du CHUM par l'actuel directeur général, M. Christian Paire. Dans ce rapport, elle recommandait notamment que le Vérificateur général porte une attention particulière, dans sa vérification effectuée auprès du CHUM, aux contrats de services professionnels, à la dotation des postes de cadres ainsi qu'à la rémunération et à la nomination du directeur général.

8 La présente vérification a porté sur la gestion administrative et la gouvernance du CHUM. Pour effectuer nos travaux, nous nous sommes notamment référés au cadre législatif et réglementaire suivant : la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS), la *Loi sur les contrats des organismes publics*, les règlements sur certaines conditions de travail applicables aux cadres ou aux hors-cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux et la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

9 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Résultats de la vérification

10 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la nomination et la rémunération des cadres, les frais engagés par certains dirigeants, l'attribution des contrats de services professionnels ainsi que la gouvernance.

2.1 Nomination et rémunération des cadres

Directeur général

Processus d'embauche

11 En 2008, conformément à la LSSSS, le CA du CHUM a délégué la responsabilité de sélectionner et de proposer un candidat pour le poste de directeur général à un comité de sélection formé de trois de ses membres, d'une personne désignée par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et d'une autre choisie par le MSSS. En décembre 2009, M. Christian Paire est entré en fonction pour un **mandat** de quatre ans. Auparavant, il occupait le poste de directeur général du Centre hospitalier universitaire de Rouen en France.

En août 2013, le CA a décidé de renouveler le mandat de l'actuel directeur général, qui se terminait en novembre 2013. Le nouveau contrat est d'une durée d'un an.

12 Le processus d'embauche du directeur général a respecté la réglementation et les saines pratiques de gestion.

13 En vue de l'embauche du directeur général, le comité de sélection a fait appel à une firme de recrutement qui a été choisie par appel d'offres. Cette firme a établi le profil du candidat recherché et a évalué les candidats en fonction des exigences établies par le CA. Dans sa recommandation formulée au conseil, le comité de sélection était unanime quant au choix du candidat.

Rémunération versée par le Centre hospitalier de l'Université de Montréal

14 La réglementation encadre la rémunération du directeur général d'un établissement de santé. Le Conseil du trésor en a précisé certains aspects, notamment en ce qui concerne le directeur général du CHUM. La rémunération versée à celui-ci se compose des éléments suivants : un salaire de base établi selon la classe salariale du personnel d'encadrement, une indemnité de disponibilité, une allocation de 33 000 dollars pour la gestion d'un CHU ainsi que, conformément à des décisions du Conseil du trésor de 2003 et de 2009, une allocation d'attraction maximale de 101 000 dollars et une prime de rendement pouvant atteindre 30 % du salaire. Par ailleurs, dans une de ses décisions, le Conseil du trésor a fixé la rémunération directe totale à un maximum de 350 000 dollars.

15 Depuis avril 2010, la rémunération versée au directeur général par le CHUM n'est pas conforme à la réglementation. Au total, elle a été supérieure de près de 70 000 dollars à la somme maximale autorisée.

16 Le tableau 1 présente la somme maximale autorisée par la réglementation quant à la rémunération du directeur général.

Tableau 1 Somme maximale autorisée pour la rémunération du directeur général (en dollars)

Année financière	Salaire de base	Indemnité de disponibilité	Allocation pour la gestion d'un CHU	Allocation d'attraction	Prime de rendement	Somme maximale autorisée
2009-2010[1]	55 053	1 307	–	29 421	16 124	**101 905**
2010-2011	189 937	4 680	–	101 000	–	**295 617**
2011-2012	202 529	14 177	33 000	101 000	–	**350 000[2]**
2012-2013	205 567	14 390	33 000	101 000	–	**350 000[2]**

1. La rémunération pour cette année financière couvre la période du 16 décembre 2009 au 31 mars 2010.
2. La rémunération totale calculée dépasse le plafond maximal de 350000 dollars autorisé par le Conseil du trésor.

17 Membre du CA depuis la création du CHUM et président de ce conseil de février 2003 à février 2012, l'ancien président a obtenu l'autorisation des membres pour négocier la rémunération du directeur général avec celui-ci et en définir les paramètres. Le conseil a été appelé à entériner les principales composantes (salaire, allocation d'attraction, etc.) sans que les sommes attribuées pour chacune soient précisées. Selon les bonnes pratiques, l'ancien président aurait pourtant dû discuter de cette question avec les membres du CA afin que ceux-ci disposent de toute l'information pertinente et nécessaire à l'accomplissement de leur mandat. Cependant, signalons qu'il avait précisé aux membres du conseil que la rémunération du directeur général était conforme aux normes gouvernementales.

18 Le tableau 2 présente la rémunération réellement versée au directeur général ainsi que le montant qui excède la somme maximale autorisée par la réglementation. Les différences entre la rémunération autorisée par la réglementation et celle versée au directeur général se trouvent dans la répartition des différentes sommes qui composent sa rémunération. À titre comparatif, selon des données du MSSS, la rémunération du directeur général a été supérieure de 39 % à la rémunération moyenne de quatre autres directeurs généraux de CHU au 1er avril 2013.

Tableau 2 Rémunération accordée au directeur général et somme versée en trop (en dollars)

Année financière	Salaire de base	Indemnité de disponibilité	Allocation pour la gestion d'un CHU	Allocation d'attraction	Prime de rendement	Total de la rémunération versée	Somme maximale autorisée	Somme versée en trop
2009-2010[1]	55 053	1 307	–	29 421	16 124	**101 905**	**101 905**	–
2010-2011	190 010	4 678	–	101 039	57 009	**352 736**	**295 617**	**57 119**
2011-2012	195 073	7 882	20 067	82 480	49 201	**354 703**	**350 000**	**4 703**
2012-2013	204 857	14 340	32 886	43 884	61 478	**357 445**	**350 000**	**7 445**
Total								**69 267**

1. La rémunération pour cette année financière couvre la période du 16 décembre 2009 au 31 mars 2010.

19 Les paragraphes suivants exposent les constats que nous avons faits relativement à la somme maximale autorisée pour la rémunération du directeur général et à la prime de rendement.

Somme maximale autorisée

20 En juin 2009, le Conseil du trésor a autorisé le versement d'une allocation d'attraction au directeur général du CHUM à condition que sa rémunération totale ne dépasse pas 350 000 dollars. Toutefois, en 2010-2011, ce maximum était de 295 617 dollars puisque l'indemnité de disponibilité était calculée en fonction du nombre de quarts de disponibilité effectués et, depuis le 1er avril 2011, un taux fixe de 7 % du salaire de base est versé à cet égard. Pour sa part, l'allocation pour la gestion d'un CHU n'est entrée en vigueur qu'à partir du 1er avril 2011.

21 Dès l'année 2010-2011, la rémunération totale du directeur général n'a pas respecté la somme maximale autorisée, comme le démontre le tableau 2. Sur une période de trois ans, la somme versée par le CHUM qui excède le maximum autorisé s'élève à près de 70 000 dollars.

Prime de rendement

22 Les normes applicables relatives à la rémunération du directeur général prévoient le versement d'une prime de rendement pouvant atteindre 30 % du salaire. L'attribution de cette prime est conditionnelle à l'atteinte des objectifs déterminés conjointement par le CA de l'établissement, le président-directeur général de l'agence de Montréal et le MSSS. Toutefois, depuis le 1er avril 2010, la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* interdit le versement au personnel d'encadrement d'une prime, d'une allocation, d'un boni, d'une compensation ou de toute autre rémunération additionnelle fondée sur le rendement personnel.

23 Depuis l'entrée en fonction de l'actuel directeur général en décembre 2009, une prime de rendement lui a été versée sur chaque paie, et ce, avant même que son rendement soit évalué. Par ailleurs, il n'aurait pas dû recevoir de prime du 1er avril 2010 au 31 mars 2013 puisque la loi en prohibe le versement.

24 Le total des primes de rendement accordées au directeur général qui ne sont pas conformes à la loi s'élevait théoriquement à près de 168 000 dollars du 1er avril 2010 au 31 mars 2013. Notons que l'ancien président du CA s'était engagé à lui verser d'avance cette prime de rendement sur chaque paie. Toutefois, puisque le montant de la prime influence les autres montants de la rémunération globale (tableau 2), la portion versée en trop était de 69 267 dollars.

25 De l'avis du CHUM, la prime de rendement n'est pas assujettie à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* puisqu'il s'agit d'une portion fixe de la rémunération du directeur général déterminée dans son

contrat. Nous ne sommes pas de cet avis. D'ailleurs, le ministère a indiqué ce qui suit dans un courriel transmis à l'agence de Montréal en septembre 2013 : « [...] le CA du CHUM ne peut autoriser un versement de la rémunération forfaitaire variable prévue par le C.T. 200111 à M. Paire pour les années 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, à moins d'autorisation spéciale du Conseil du trésor (CT). Après vérification avec le Secrétariat du Conseil du trésor, nous vous avisons que le CT n'autorisera d'aucune façon une telle démarche. De plus, advenant le cas où cette rémunération aurait été versée à M. Paire au cours de ces trois dernières années, la récupération de ces sommes devient nécessaire afin que le CHUM respecte la législation en vigueur. » Par conséquent, l'agence de Montréal a exigé du CA le remboursement de l'excédent de la rémunération du directeur général jugé non conforme, soit un montant de près de 70 000 dollars. En octobre 2013, le président du CA était toujours en discussion avec celle-ci sur la validité de cette rémunération.

26 Par ailleurs, une évaluation annuelle du rendement du directeur général aurait dû être produite pour soutenir la prime de rendement que celui-ci a reçue en 2009-2010, conformément à la réglementation. Elle a été réalisée en juin 2011. Une autre évaluation a également été effectuée en août 2013 pour les années 2011-2012 et 2012-2013. Notons que le CA a autorisé en août 2013, au cours de nos travaux, le versement des primes accordées pour ces années, alors qu'aucune résolution antérieure du conseil n'avait été adoptée à cet égard.

Rémunération additionnelle versée par l'Université de Montréal

27 Selon une décision du Conseil du trésor de 2003, à partir du moment où le CHUM accorde à son directeur général une prime de rendement, ce dernier ne doit recevoir aucune forme additionnelle de rémunération, telle qu'une rétribution provenant d'une université.

28 Le CA du CHUM n'aurait pas dû autoriser le directeur général à recevoir une rémunération additionnelle de l'Université de Montréal puisque le CHUM lui avait attribué une prime de rendement. Or, pour les deux premières années de son mandat, soit de décembre 2009 à novembre 2011, l'Université de Montréal a versé au directeur général une rémunération de 80 000 dollars par année.

29 Voici les événements qui ont mené à cette rémunération. Lors des négociations salariales, M. Paire a demandé une rémunération de 430 000 dollars pour accepter le poste. L'ancien président du CA a alors exploré d'autres avenues afin de combler la différence entre le montant demandé (430 000 dollars) et 350 000 dollars. En effet, conformément au cadre normatif et réglementaire applicable, le **CA du CHUM** ne peut verser une rémunération excédant 350 000 dollars par année au directeur général du CHUM.

L'approbation du CA du CHUM n'a pas la préséance sur une décision du Conseil du trésor.

30 Depuis au moins 2005, la Faculté de médecine de l'Université de Montréal avait comme pratique de contribuer à la rémunération du directeur général de centres hospitaliers universitaires. Ainsi, les deux précédents directeurs généraux du CHUM de même qu'un directeur général d'un autre établissement

universitaire de Montréal ont reçu une rétribution de cette faculté. En 2009, l'ancien président du CA a donc sollicité l'aide financière du précédent doyen de la Faculté, qui siégeait alors au CA du CHUM.

31 En juillet 2009, l'ancien doyen de la Faculté de médecine a offert à M. Paire d'occuper un poste de professeur associé et de lui verser une somme de 50 000 dollars annuellement pendant quatre ans. Cette offre, qui permettait de bonifier sa rémunération et de la porter à 400 000 dollars, a été refusée par ce dernier.

32 Par la suite, l'ancien président du CA et notamment l'ancien doyen de la Faculté de médecine de l'Université de Montréal ont poursuivi leurs discussions afin de hausser la rémunération de M. Paire de 30 000 dollars et d'atteindre le montant de 430 000 dollars demandé. Le doyen de l'époque a alors accepté, en octobre 2009, de verser annuellement 80 000 dollars au CHUM pour répondre à la demande salariale de M. Paire.

33 En ce qui concerne un possible lien entre le montant de 30 000 dollars provenant de l'Université de Montréal pour la rémunération du directeur général et la demande de la Faculté de médecine à la Fondation du CHUM pour que celle-ci verse 30 000 dollars au Fonds facultaire d'excellence de cette faculté, nous n'avons trouvé aucun lien direct entre ces deux événements. En effet, la Fondation du CHUM a bel et bien versé une somme de 30 000 dollars dans le Fonds facultaire d'excellence. Cependant, aucune sortie de fonds ne correspond à un quelconque versement destiné au CHUM pour la rémunération de M. Paire. Par ailleurs, les personnes que nous avons rencontrées en lien avec cet événement ont des opinions divergentes. Compte tenu de cet aspect et du fait que l'information probante est rarissime, nous ne pouvons conclure à un lien direct entre ces événements.

En novembre 2011, l'Université de Montréal a mis fin au versement de la rémunération annuelle de 80 000 dollars du directeur général.

34 En octobre 2009, une seconde offre s'élevant à 430 000 dollars par année a été soumise à M. Paire, laquelle incluait une somme de **80 000 dollars** provenant de l'Université de Montréal. Le versement de cette somme était conditionnel à la nomination de M. Paire au poste de directeur général du CHUM. Lors de l'approbation du contrat d'engagement de M. Paire, les membres du CA du CHUM ont adopté une résolution à l'unanimité pour que celui-ci puisse occuper un poste de professeur associé et recevoir la rémunération y étant rattachée. Malgré cette approbation, cette somme n'aurait pas dû être versée au directeur général compte tenu du cadre normatif et réglementaire en vigueur.

Frais juridiques

35 Le CHUM a remboursé les dépenses du directeur général relatives à la poursuite judiciaire qu'il a entamée contre l'Université de Montréal. Pourtant, puisque ces dépenses sont personnelles, le CHUM n'a pas à les assumer.

36 En novembre 2011, l'Université de Montréal a cessé le versement de la rémunération de 80 000 dollars au directeur général, alléguant que la prestation de services attendue n'a pas été fournie. À la rupture de l'entente conclue entre l'Université de Montréal et M. Christian Paire, celui-ci a intenté une poursuite personnelle contre l'Université. Le CHUM assume actuellement les frais juridiques du directeur général. Bien que l'actuel président du CA ait informé les membres du conseil à cet égard, ceux-ci n'ont pas donné leur autorisation formelle. C'est plutôt le président du conseil qui a donné son accord verbal en se basant sur un avis juridique d'une firme d'avocats externe. Jusqu'au 31 août 2013, ces frais se sont élevés à près de 20 000 dollars. Toutefois, puisque les procédures judiciaires ne font que débuter, les sommes en jeu risquent d'être importantes.

37 Étant donné que la rémunération versée par l'Université de Montréal n'est pas conforme à la réglementation et que les frais juridiques engagés par le directeur général sont de nature personnelle, le CHUM ne devrait pas assumer ces frais.

Hors-cadres, cadres supérieurs et cadres intermédiaires

38 Selon le rapport financier annuel du CHUM au 31 mars 2013, le personnel d'encadrement de l'établissement se compose du directeur général, de **4 hors-cadres**, de 33 cadres supérieurs et de 316 cadres intermédiaires.

Un hors-cadre peut être un directeur général, un directeur général adjoint ou un conseiller cadre à la direction générale.

Nomination des cadres

39 Depuis janvier 2010, plusieurs lacunes ont été observées au regard de la nomination du personnel d'encadrement, dont l'absence de concours et d'approbation préalable par le CA.

40 À partir de l'information obtenue du CHUM, nous avons vérifié les dossiers des hors-cadres (2) et des cadres supérieurs (32) dont les nominations ont été effectuées du 1er janvier 2010 au 31 mars 2013 ainsi qu'un dossier de cadre supérieur dont le poste a été pourvu par un contrat de services professionnels, soit 35 dossiers. Le tableau 3 présente une synthèse des lacunes observées à l'égard de la nomination de ces cadres.

Tableau 3 Nomination des hors-cadres et des cadres supérieurs

Lacunes	Dossiers vérifiés (35)	
	Nbre	%
Absence de validation des postes par le MSSS	7	20
Absence d'affichage interne des postes	18	51
Absence de tenue de concours[1]	14	40
Absence d'autorisation ou absence d'autorisation préalable des nominations par le CA ou par un de ses comités	27	77

1. La tenue de concours inclut les nominations pour lesquelles le processus a été mené à bien par une firme de recrutement externe.

41 De plus, nous avons regardé certains éléments concernant les dossiers des cadres intermédiaires nommés depuis la même date. Les trois sections suivantes présentent le détail de nos observations.

Validation des postes d'encadrement par le ministère

Les classes salariales de niveau 16 et plus se rapportent notamment aux hors-cadres, aux cadres supérieurs et à la plupart des cadres intermédiaires.

42 Depuis octobre 2008, la réglementation du ministère exige que les postes d'encadrement nouvellement créés ou pourvus à la suite d'un départ, et dont la classe salariale est de **niveau 16 et plus**, soient approuvés par le MSSS afin qu'il confirme la pertinence de la classification proposée.

43 Plusieurs des postes d'encadrement créés ou dont la classe salariale a été modifiée par le CHUM ces dernières années n'ont pas été validés par le MSSS, comme le prévoit la réglementation.

44 Le ministère n'a pas approuvé sept postes de hors-cadres et de cadres supérieurs qui ont été pourvus du 1er janvier 2010 au 31 mars 2013. Voici les postes en question.

Hors-cadre	▪ Directeur général adjoint aux affaires juridiques et institutionnelles et secrétaire général
Cadres supérieurs	▪ Directeur du soutien à la transformation ▪ Directeur de l'approvisionnement et de la logistique ▪ Directeur des ressources financières ▪ Directeur adjoint de la qualité et de la gestion des risques ▪ Directeur associé au soutien à la transformation et à la gestion de la qualité ▪ Directeur général adjoint des affaires internationales

45 En ce qui concerne les postes de cadres intermédiaires pourvus, le CHUM nous a indiqué qu'il avait conclu un accord verbal avec le MSSS afin qu'il ne soit pas tenu de lui transmettre pour validation les documents relatifs à la classification de ces postes, et ce, malgré l'exigence du règlement de 2008. L'établissement a toutefois mis en place un comité pour évaluer ces postes. Cependant, en février 2012, le ministère a exigé que tous les documents relatifs

aux postes de cadres intermédiaires créés ou dont la classe salariale a été modifiée à partir du 1er octobre 2008 lui soient soumis pour validation. Le CHUM a finalement transmis ces documents à partir de juin 2013. Il était toujours en attente de plusieurs décisions du MSSS à la fin de nos travaux, soit en octobre 2013. À cette date, seulement 11 des 66 postes de cadres intermédiaires de niveau 16 et plus créés ou dont la classe salariale a été modifiée depuis octobre 2008 ont été validés par le MSSS.

Affichage des postes d'encadrement et tenue de concours

46 En vertu de la réglementation, le CHUM doit se doter d'une politique concernant les conditions de travail de ses cadres. La politique sur la dotation du personnel d'encadrement du CHUM oblige l'affichage des postes et la tenue de concours. D'ailleurs, ces éléments font partie des saines pratiques de gestion en matière d'embauche, surtout dans une organisation qui fonctionne à partir de fonds publics. Ces processus, qui ont l'avantage d'être transparents, permettent aux personnes intéressées par un emploi de montrer leur intérêt et au CHUM de s'assurer que le candidat nommé est le plus compétent.

47 Depuis janvier 2010, plus de la moitié (51 %) des postes de hors-cadres et de cadres supérieurs qui ont été pourvus n'ont pas été affichés à l'interne et plusieurs (40 %) n'ont pas fait l'objet de concours. Toutefois, le CHUM a procédé à l'affichage et à la tenue de concours pour la quasi-totalité des postes de cadres intermédiaires.

48 En procédant de la sorte, le CHUM ne respecte pas sa propre politique sur la dotation du personnel d'encadrement. Ainsi, plusieurs postes de cadres supérieurs pourvus depuis janvier 2010 n'ont pas fait l'objet d'un affichage à l'interne ou d'un concours. Voici quelques exemples :

- directeur général adjoint aux affaires médicales et académiques et directeur des services professionnels ;
- directeur du soutien à la transformation ;
- directeur des regroupements clientèles ;
- directeur de cabinet et des communications.

49 En ce qui concerne les postes de hors-cadres, deux n'ont pas fait l'objet d'un affichage à l'interne ou d'un concours :

- directeur général adjoint aux affaires juridiques et institutionnelles et secrétaire général ;
- directeur général associé.

50 Quant aux postes de cadres intermédiaires, 97 % de ceux qui ont été pourvus depuis 2010 ont fait l'objet d'un affichage et d'un concours.

51 Selon le CHUM, certains de ces postes ont résulté d'une réorganisation interne ; ils ne nécessitaient donc pas d'affichage ni de concours. Toutefois, après analyse, nous avons observé qu'il s'agissait pour la plupart de promotions sans concours. Ainsi, nous considérons que ces postes auraient dû être affichés à l'interne et faire l'objet d'un concours.

Autorisation du conseil d'administration pour la nomination des hors-cadres et des cadres supérieurs

52 Conformément à la LSSSS, la nomination des hors-cadres et des cadres supérieurs doit être effectuée par le CA. Cependant, en vertu de cette même loi, ce dernier pourrait déléguer ce pouvoir à un comité, ce qui a été fait dans le cas du CHUM en septembre 2012. Cette exigence n'est toutefois pas nécessaire pour les postes de cadres intermédiaires. Le conseil est notamment responsable de s'assurer que les contrôles sont en place afin que les ressources allouées au CHUM soient bien gérées, et ce, même s'il délègue cette responsabilité à un comité.

53 Pour 8 nominations de hors-cadres et de cadres supérieurs, ni le CA ni son comité exécutif n'a donné son autorisation. Par ailleurs, pour 19 nominations, ni l'un ni l'autre ne les a approuvées avant l'entrée en fonction des personnes.

54 Dans huit dossiers, l'approbation du CA ou de son comité exécutif n'a pas été obtenue :

- Trois nominations de cadres supérieurs n'ont pas été autorisées.
- Cinq nominations intérimaires de cadres supérieurs n'ont pas été approuvées.

55 Par ailleurs, 19 hors-cadres et cadres supérieurs sont entrés en fonction avant que leur nomination soit approuvée par le CA ou son comité exécutif. Par conséquent, le conseil a été placé devant les faits accomplis, ce qui lui a enlevé toute latitude pour bien jouer son rôle.

Rémunération des hors-cadres et des cadres supérieurs

56 À partir de l'information obtenue du CHUM, nous avons vérifié les dossiers des cadres supérieurs (32) dont les nominations ont été effectuées depuis le 1er janvier 2010 ainsi que l'ensemble des dossiers des hors-cadres (4) actuellement en poste, dont 2 ont été nommés depuis le 1er janvier 2010. Le tableau 4 présente une synthèse des lacunes observées à l'égard de la rémunération de ces cadres.

Tableau 4 Rémunération des hors-cadres et des cadres supérieurs

Lacunes	Dossiers vérifiés (36)	
	Nbre	%
Non-respect de la classe salariale attribuée par le MSSS	2	6
Attribution du maximum de la classe salariale sans justifications suffisantes	6	17
Rémunération non conforme	8	22
Absence d'autorisation de la rémunération par le CA ou par un de ses comités	36	100
Rémunération provenant de la Fondation du CHUM non permise	1	3

57 En plus de ces 36 dossiers, nous avons vérifié les dossiers de 3 cadres supérieurs dont les postes ont été pourvus par l'attribution de contrats de services professionnels depuis septembre 2007, dont 1 poste depuis le 1er janvier 2010.

58 Plusieurs lacunes ont été observées à l'égard de la rémunération. La somme globale versée en trop par le CHUM à son personnel d'encadrement est d'au moins 1,3 million de dollars, dont plus de 750 000 dollars de janvier 2010 à mars 2013.

Classe salariale attribuée par le ministère

59 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le CHUM doit obtenir l'accord du ministère en ce qui concerne la classification des postes d'encadrement qu'il pourvoit.

60 Le CHUM n'a pas respecté la classe salariale attribuée par le MSSS pour deux postes d'encadrement, ce qui a généré des sommes importantes versées en trop depuis 2003. De plus, il a accordé à des cadres supérieurs engagés par contrat une rémunération plus importante que celle qu'il aurait versée à des cadres de la même classe salariale, y compris les avantages sociaux. Seulement pour la période du 1er janvier 2010 au 31 mars 2013, l'écart global entre ces deux éléments était de plus de 376 000 dollars.

61 En 2003, le CHUM a attribué à une personne un nouveau poste d'encadrement ayant une classe salariale supérieure à celle qui avait été autorisée par le MSSS. Malgré les demandes ultérieures du ministère pour que le CHUM respecte sa recommandation, celui-ci a maintenu le classement supérieur. En 2010, il a accordé à ce cadre, à la suite d'un changement de poste, une prime additionnelle de 24 % de son salaire, tout en maintenant le classement supérieur. Pourtant, l'attribution de cette prime n'est pas conforme à la réglementation. De plus, son versement n'était prévu que pour une période d'un an. Par conséquent, même si la prime avait été conforme à la réglementation, le CHUM aurait dû arrêter son versement en juin 2011, mais celle-ci était encore versée en juin 2013. Sur une période de plus de neuf ans, le CHUM a accordé à ce cadre des sommes

importantes qui excèdent les barèmes autorisés et qui ne sont pas conformes à la réglementation applicable et aux indications du MSSS. De janvier 2010 à mars 2013, ces sommes s'élevaient à près de 220 000 dollars.

62 Le directeur des ressources financières s'est également vu accorder par le CHUM en 2012 une classe salariale supérieure à celle qui avait été autorisée par le ministère. Le non-respect de la décision du MSSS a engendré un versement excédentaire de plus de 6 000 dollars sur neuf mois, la personne ayant quitté son emploi après cette période.

63 Quant aux contrats de services professionnels attribués à des cadres supérieurs depuis septembre 2007, ils sont au nombre de trois dans l'échantillon vérifié. L'écart global entre la valeur de ces contrats et la rémunération versée à des cadres de même classe salariale, qui est non conforme à la réglementation, atteint 55 000 dollars pour une année. Cet écart varie d'une année à l'autre et totalise plus de 150 000 dollars depuis janvier 2010. De leur entrée en vigueur jusqu'au 31 mars 2013, ces [écarts] ont totalisé près de 300 000 dollars. Nous traitons plus loin de la conformité des contrats de services professionnels.

Attribution du maximum de la classe salariale

64 Selon la réglementation du MSSS, le salaire d'une personne qui accède à un poste de hors-cadre ou de cadre supérieur est fixé par le CA à l'intérieur de la classe salariale qui lui est attribuée. Selon les saines pratiques de gestion, il doit être déterminé en fonction de l'expérience, de la scolarité, du poste à pourvoir et des revenus de la personne avant sa nomination. Il y a une dizaine d'années, le CHUM a créé une grille d'évaluation salariale pour assurer l'uniformité quant au calcul du salaire accordé.

65 À l'exception d'un poste pour lequel une réponse du MSSS est attendue, le maximum de la classe salariale a été attribué à tous les hors-cadres et cadres supérieurs nommés depuis 2010, dont six sans justifications suffisantes, ce qui inclut leur expérience et leurs compétences. De plus, le CA n'a pas approuvé le montant de leur rémunération.

Pour déterminer le salaire, le CHUM utilise une grille d'évaluation salariale qui tient compte notamment :

- du salaire et de l'expérience antérieurs pour les cadres provenant de l'extérieur du réseau ;
- du salaire antérieur pour les cadres provenant du réseau.

66 La Direction des ressources humaines du CHUM a utilisé la **grille d'évaluation salariale** pour évaluer le montant de la rémunération à accorder aux personnes nouvellement nommées à un poste d'encadrement. Cependant, le CHUM considère que cette grille d'évaluation n'est pas pertinente pour les hors-cadres et les cadres supérieurs et a choisi d'attribuer le maximum de la classe salariale à la quasi-totalité de ces cadres.

67 Qui plus est, en septembre 2013, le CHUM a ajusté la rémunération d'un cadre supérieur qui n'était pas au maximum de sa classe salariale. Il est en train de faire la même démarche pour un autre cadre supérieur afin, selon lui, d'être équitable envers tous les cadres supérieurs. Voici quelques exemples d'écarts annuels excédentaires entre le salaire attribué lors de la nomination d'un cadre supérieur et celui recommandé par la Direction des ressources humaines en fonction de la grille d'évaluation salariale.

Dossier 1	Écart annuel de 33 224 dollars
Dossier 2	Écart annuel de 22 304 dollars
Dossier 3	Écart annuel de 15 043 dollars

68 Lors de la nomination de certains des cadres supérieurs, le CHUM a accordé un excédent de plus de 95 000 dollars par rapport à ce qui a été recommandé. La somme totale versée depuis le 1er janvier 2010 s'élève à plus de 121 000 dollars.

69 Par ailleurs, le CA n'a approuvé la rémunération d'aucun hors-cadre ou cadre supérieur parmi les 35 qui ont été nommés depuis le 1er janvier 2010. Lors de nos travaux de vérification, le CA a décidé de mandater la Direction des ressources humaines pour fixer la rémunération de ces cadres dans le respect de la réglementation. Toutefois, cette façon de faire ne permet pas au conseil d'être convenablement informé de la rémunération de la personne nommée et d'autoriser celle-ci en toute connaissance de cause.

Rémunération excédentaire

70 La réglementation est claire : le personnel d'encadrement ne peut recevoir aucune autre forme de rémunération que celle qui y est prévue.

71 Le CHUM a versé à certains cadres supérieurs et à un hors-cadre une rémunération supérieure à ce que prévoit la classe salariale (somme forfaitaire). Il a également accordé des primes pour la responsabilité d'un site à trois personnes. La réglementation ne prévoit ni n'autorise ces deux types de rémunération. La somme totale versée s'élevait à plus de 255 000 dollars du 1er janvier 2010 au 31 mars 2013.

72 Le tableau 5 présente les quatre membres du personnel d'encadrement qui ont reçu une somme forfaitaire non conforme.

Tableau 5 Personnel d'encadrement ayant reçu une somme forfaitaire[1] non conforme

	Rémunération selon les règles	Rémunération accordée	Écart annuel	
	$	$	$	%
Hors-cadre	202 929	243 515	40 586	20
Cadre supérieur	200 398	226 165	25 767	13
Cadre supérieur	147 223	200 000	52 777	36
Cadre supérieur	143 971	149 405	5 434	4
Total des écarts			**124 564[2]**	

1. Il s'agit de la somme établie lors de la nomination du personnel d'encadrement.
2. Ce montant ne prend pas en compte le versement de primes pour la responsabilité d'un site.

Source : CHUM.

73 La somme versée en trop à ces quatre personnes s'élève à près de 125 000 dollars par année. Depuis leur entrée en fonction jusqu'au 31 mars 2013, le CHUM leur a versé en trop près de 180 000 dollars, ce qui contrevient à la réglementation. En octobre 2013, ces cadres étaient toujours en poste. De plus, comme il a été mentionné précédemment, un membre du personnel d'encadrement a reçu une prime additionnelle de 24 % de son salaire, ce qui n'est pas conforme.

74 Par ailleurs, bien que la réglementation ne prévoie pas le versement d'une « prime de site », de telles primes de 5 % du salaire sont accordées depuis 2001 aux trois cadres responsables des sites du CHUM. Elles totalisaient une somme de près de 25 000 dollars seulement en 2012-2013, soit une somme globale de plus de 75 000 dollars de janvier 2010 à mars 2013.

75 Même si le CA du CHUM a approuvé le versement de cette prime, il ne peut prendre de décisions qui sont contraires à la réglementation.

Contrat de services professionnels entre un cadre et la Fondation du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

76 Selon la LSSSS, « [il] est interdit à tout directeur général d'un établissement public, sous peine de déchéance de sa charge, ou à tout cadre supérieur ou cadre intermédiaire d'un tel établissement, sous peine de sanction pouvant aller jusqu'au congédiement, d'accepter une somme ou un avantage direct ou indirect d'une fondation ou d'une personne morale qui sollicite du public le versement de sommes ou de dons dans le domaine de la santé et des services sociaux ».

77 Depuis mars 2009, un cadre du CHUM a accepté, avec l'approbation de la direction générale, une somme totalisant 104 000 dollars sur quatre ans de la Fondation du CHUM pour des services professionnels, alors que, à notre avis, la loi l'interdit.

78 Le jour de son entrée en fonction, soit le 2 mars 2009, ce cadre a signé un contrat de services professionnels de quatre ans, entré en vigueur à cette date, avec la Fondation du CHUM pour l'aider dans sa gestion financière. Le montant annuel de ce contrat s'élève à 25 000 dollars. C'est la direction générale du CHUM qui a préparé le contrat. Quoique les membres du CA aient approuvé la nomination de ce hors-cadre, ils n'ont jamais été informés du contrat liant ce dernier à la Fondation.

79 Le paiement des honoraires a été réparti mensuellement et versé de façon uniforme, soit une fois par mois pendant quatre ans, sans que des factures soient produites.

80 Le CHUM nous a présenté un avis juridique soutenant la conformité du contrat à la LSSSS mais, à notre avis, la situation de ce cadre est non conforme. De plus, elle doit être évitée puisqu'elle risque d'engendrer des conflits de rôles et d'intérêts à cause des liens étroits entre la Fondation et le CHUM.

Intervention de l'agence de Montréal

81 En juin 2013, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal a amorcé des travaux concernant la conformité de la nomination et de la rémunération des hors-cadres et des cadres supérieurs du CHUM. Elle a décelé plusieurs lacunes à cet égard, lesquelles sont incluses dans un rapport qui a été remis à l'actuel président du CA du CHUM en août 2013.

82 Dans une lettre qu'elle a transmise au président du conseil en juillet 2013, l'agence de Montréal a demandé l'arrêt du versement à des hors-cadres et à des cadres supérieurs des sommes forfaitaires et des primes qu'elle jugeait non conformes. Le CHUM a donné suite à cette demande le 8 juillet 2013.

Recommandations

83 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

1. **S'assurer que la réglementation et les bonnes pratiques en matière de nomination du personnel d'encadrement sont mises en œuvre, notamment la validation de la classification des postes par le ministère, l'affichage des postes, la tenue de concours et l'autorisation du conseil d'administration.**
2. **S'assurer que la rémunération du directeur général et celle du personnel d'encadrement sont conformes à la réglementation et que la classe salariale et le niveau de rémunération qui leur sont attribués sont justifiés, en fonction notamment de leur expérience, de leur scolarité et de leurs compétences.**
3. **Évaluer si les sommes versées en trop au directeur général et à certains autres cadres à titre de rémunération doivent être remboursées par ces derniers.**

2.2 Frais engagés par certains dirigeants

84 Pour être remboursables, les frais assumés par les cadres dans l'exercice de leurs fonctions doivent être nécessaires, raisonnables et réellement engagés. Le MSSS indique notamment les sommes maximales pouvant être remboursées par jour pour l'hébergement et les repas au Québec. Une politique du CHUM régit le remboursement des frais d'hébergement et de repas, mais elle exclut ceux relatifs aux déplacements effectués à l'extérieur du Québec. Le Conseil du trésor a formulé une directive à cet égard, laquelle constitue un modèle pouvant servir à établir de saines pratiques pour ce type de déplacements. Cette directive prévoit notamment que des pièces justificatives appropriées doivent être produites et que les autorisations préalables doivent être obtenues pour les déplacements à l'extérieur du Québec.

85 Le CHUM n'a pas respecté les règles du MSSS à l'égard des frais engagés puisque plusieurs dépenses ont été remboursées sans pièces justificatives suffisantes. De plus, les sommes remboursées sont souvent supérieures à celles permises, et ce, de façon significative en ce qui concerne les frais de repas.

86 Nous avons vérifié les dépenses engagées par le directeur général et cinq hors-cadres et cadres supérieurs de janvier 2010 à juin 2013, soit une période de trois ans et demi. Nous avons sélectionné ces dossiers en raison du niveau hiérarchique de ces cadres et des frais de déplacement qu'ils ont engagés à l'extérieur du Québec. Ces dépenses, qui s'élèvent à plus de 125 000 dollars, excluent notamment les frais de déplacement en train et en taxi ainsi que les frais de stationnement.

87 Le tableau 6 présente, par catégorie, les frais engagés par ces six personnes de janvier 2010 à juin 2013.

Tableau 6 Frais engagés par le directeur général et cinq hors-cadres et cadres supérieurs (en dollars)

	Extérieur du Québec	Québec	Total
Transport	60 404	–	60 404
Hébergement	13 799	2 863	16 662
Repas, congrès et conférence	15 146	34 000	49 146
Total	**89 349**	**36 863**	**126 212**

88 Les sections suivantes décrivent les lacunes que nous avons observées au regard de certaines de ces dépenses.

Frais de déplacement à l'extérieur du Québec

89 La responsabilité d'autoriser au préalable les déplacements à l'extérieur du Québec du directeur général relève du président du CA. Le directeur général, quant à lui, doit juger de la pertinence et de la durée des déplacements des cadres relevant directement de lui et autoriser le remboursement de leurs dépenses par le CHUM. Selon les saines pratiques de gestion, l'autorisation formelle devrait être préalable aux déplacements à l'extérieur du Québec.

90 Des pièces justificatives appropriées appuyant les déplacements (inscription à un congrès ou à une conférence, invitation à une rencontre, etc.) devraient être fournies en tout temps. Par exemple, pour un congrès, ces pièces devraient comprendre une description de l'activité et les retombées pour le CHUM.

91 La plupart des déplacements effectués à l'extérieur du Québec pour lesquels des frais de transport (billets d'avion) ont été engagés ne sont pas appuyés par des pièces justificatives appropriées figurant dans les dossiers et, lorsqu'ils le sont, celles-ci ne sont pas suffisamment détaillées. De plus, peu de ces déplacements ont été préalablement autorisés de façon formelle.

92 L'actuel directeur général a effectué 14 déplacements à l'extérieur du Québec depuis sa nomination, dont 13 en France. Nous n'avons pas repéré dans les dossiers de pièces justificatives qui exposent les raisons de ces déplacements. Cependant, à la suite de nos requêtes, le CHUM a apporté des explications appropriées pour tous ces déplacements. Par contre, dans 2 cas, aucune pièce n'appuie ces explications. Par ailleurs, pour 2 séjours en France pendant lesquels le directeur général a voyagé en classe affaires alors qu'il le fait généralement en classe économique, nous avons obtenu, à la suite de nos demandes, la justification des déplacements, mais celle-ci n'était pas incluse dans les dossiers :

- Pendant un séjour en France (vols pour Paris et Lyon) du 22 novembre au 6 décembre 2010, le directeur général a fait un aller-retour à Montréal pour trois jours. Le coût total des billets d'avion a été de 9 264 dollars.
- Le directeur général a effectué un autre séjour en France (vols vers Paris et Nice) du 2 au 12 mars 2012, et le coût des billets d'avion s'est élevé à 5 142 dollars.

93 Nous avons également noté qu'un autre dirigeant a effectué des déplacements en Allemagne et en Inde sans que les pièces justificatives appropriées quant à l'objet du voyage figurent dans les dossiers. Celles-ci nous ont cependant été fournies à notre demande.

94 Enfin, la plupart des déplacements à l'extérieur du Québec n'ont pas été préalablement autorisés de façon formelle.

Frais d'hébergement

95 Selon les saines pratiques de gestion, les frais d'hébergement doivent être remboursés sur présentation de pièces justificatives, jusqu'à concurrence des sommes maximales prévues par le Conseil du trésor en fonction du lieu de séjour.

96 Dans les dossiers examinés, plus de 65 % des demandes de remboursement effectuées par des dirigeants pour des frais d'hébergement engagés à l'extérieur du Québec excèdent ce qui est prévu dans la directive du Conseil du trésor, que nous considérons comme une saine pratique de gestion, et ce, sans justification.

97 Nous avons examiné 26 demandes de remboursement. Les écarts entre celles-ci et les sommes maximales prévues dans la directive du Conseil du trésor sont généralement de moins de 50 %. Toutefois, dans trois cas, des dépassements significatifs en ce qui concerne les frais d'hébergement pour une nuit ont été observés, sans que l'écart facturé ait été expliqué dans les dossiers :

- Genève : frais d'hébergement de 490 dollars, comparativement au maximum quotidien admissible de 129 dollars ;
- Londres : frais d'hébergement de 765 dollars, comparativement au maximum quotidien admissible de 230 dollars ;
- New York : frais d'hébergement de 370 dollars, comparativement au maximum quotidien admissible de 195 dollars.

Frais de repas

98 Selon la réglementation du MSSS, la somme quotidienne maximale prévue pour des repas au Québec, incluant les pourboires et les taxes, est de 46,25 dollars. Lorsque cette somme est dépassée, les repas peuvent être remboursés, selon les frais réels et raisonnables, sur présentation de pièces justificatives et après l'approbation de l'autorité compétente. Pour appuyer ces demandes de remboursement de frais de repas, il faut indiquer, selon les saines pratiques de gestion, le nom des personnes assistant aux repas, leur provenance de même que l'objectif de la rencontre.

99 Des pièces justificatives appropriées doivent également appuyer toute demande de remboursement de frais de congrès et de conférence. De telles pièces sont importantes, d'abord pour la personne qui autorise la dépense. Celle-ci pourra ainsi s'assurer que les sommes remboursées sont justifiées et raisonnables et qu'elles démontrent une préoccupation du CHUM à l'égard de la saine gestion des fonds publics. De plus, il importe de documenter adéquatement les dossiers.

100 Certains membres du personnel d'encadrement du CHUM, dont le directeur général, se sont vu rembourser des frais de repas qui excèdent de manière significative la somme autorisée par le ministère, ce qui n'est pas conforme. De plus, la grande majorité des frais remboursés par le CHUM ne sont pas appuyés par des pièces justificatives suffisantes.

101 Dans plusieurs cas où les remboursements excèdent ce qui est permis, peu d'information accompagne les demandes. Souvent, la seule pièce justificative présentée est le reçu d'une carte de crédit. Ce genre d'information ne permet pas de connaître le nom des personnes qui ont assisté au repas, leur provenance ni l'objet du repas, ni de juger du bien-fondé de cette dépense. Voici quelques exemples de situations observées de janvier 2010 à mars 2013 :

- Le directeur général s'est vu rembourser 28 repas à plus de 100 dollars pris au Québec, et ce, sans que l'objet du repas soit indiqué. La valeur totale de ces repas est de près de 4 300 dollars.

- Des hors-cadres et des cadres supérieurs se sont fait rembourser 47 repas à plus de 100 dollars pris au Québec. La seule pièce justificative présentée était un relevé de carte de crédit. La valeur totale de ces repas est de plus de 8 200 dollars.
- De nombreux repas représentant une somme totale de plus de 2 400 dollars que certains cadres ont pris dans des restaurants avec des membres du personnel ont été payés par le CHUM, sans justifications adéquates.

102 Enfin, un cadre engagé par contrat a demandé le remboursement de frais de déplacement. Selon son contrat, ces dépenses devaient être préautorisées et exceptionnelles, ce qui n'a pas été le cas.

103 Le manque de clarté et de précision des règles relatives au remboursement des frais de repas a conduit à des remboursements dont on peut remettre en cause la pertinence. En effet, la politique du CHUM ne précise aucune limite quant à la fréquence ou aux situations pour lesquelles les frais de repas, de congrès ou de conférence sont remboursables au personnel d'encadrement. De plus, le CA ne fait pas le suivi des dépenses de ses hauts dirigeants, ce qui serait une bonne pratique et permettrait de s'assurer d'une saine utilisation des fonds publics.

Recommandations

104 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

4 **S'assurer que des pièces justificatives appropriées appuient les déplacements effectués à l'extérieur du Québec et que ceux-ci sont préalablement autorisés de façon formelle.**

5 **S'assurer que les dépenses engagées par le directeur général et les cadres pour les frais de transport, d'hébergement et de repas sont appuyées par des pièces justificatives suffisantes, qu'elles sont raisonnables et qu'elles respectent la réglementation et les saines pratiques de gestion.**

6 **Préciser les règles internes relatives aux frais engagés par le personnel d'encadrement, établir celles ayant trait aux frais de déplacement à l'extérieur du Québec et faire un suivi régulier de ces dépenses, en collaboration avec le conseil d'administration.**

2.3 Attribution des contrats de services professionnels

105 Depuis le 1er octobre 2008, les contrats de services professionnels sont régis par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, qui a pour objet d'établir les conditions relatives aux contrats conclus entre un organisme public et des fournisseurs. Cette loi vise notamment à promouvoir la transparence,

le traitement intègre et équitable des concurrents et la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

106 Plusieurs lacunes ont été relevées en ce qui concerne l'attribution des contrats de services professionnels par le CHUM.

En 2012-2013, la dépense relative aux contrats de services professionnels s'élevait à plus de 9,2 millions de dollars.

107 Nous avons vérifié les **contrats de services professionnels** que le CHUM a signés avec 20 % des fournisseurs (43 sur 217) de janvier 2010 à mars 2013, dont la dépense annuelle a excédé 25 000 dollars. Le tableau 7 fait état des lacunes que nous avons observées dans ces dossiers.

Tableau 7 Attribution des contrats

Lacunes	Dossiers vérifiés (43)	
	N^bre	%
Mode de sollicitation non conforme	28	65
Fractionnement de contrats	3	7
Emplois pourvus par contrats de services professionnels	7[1]	16
Reddition de comptes non conforme	35	81
Non-participation de la direction responsable de l'approvisionnement	29	67

1. Ce nombre exclut les contrats de services professionnels attribués en raison de la construction du nouveau CHUM.

Mode de sollicitation

Les établissements publics utilisent trois modes de sollicitation : gré à gré, appel d'offres sur invitation et appel d'offres public.

108 Le cadre normatif concernant les contrats visés par nos travaux exige le lancement d'un **appel d'offres public** lorsque la valeur estimée du contrat est de 100 000 dollars et plus. Dans certaines situations d'urgence, notamment celles mettant en cause la sécurité des personnes, le mode de sollicitation de gré à gré est autorisé. Par ailleurs, lorsque la valeur des contrats est de plus de 25 000 dollars mais inférieure à 100 000 dollars, les entités ont le choix entre un appel d'offres public ou un appel d'offres sur invitation.

109 Pour la majorité des 43 fournisseurs sélectionnés (65 %), les contrats de services professionnels analysés ont été attribués de gré à gré, alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation.

110 Dans la plupart des cas, la dérogation au cadre normatif n'a pas été documentée ni adéquatement justifiée. De plus, le directeur général n'a pas donné son autorisation en temps opportun.

111 Par exemple, un contrat de plus de 100 000 dollars a été attribué de gré à gré à une entreprise privée, alors qu'il aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres public. La somme versée au fournisseur, basée sur une part des économies

réalisées par le CHUM en raison de son intervention, s'est élevée à plus de 860 000 dollars (taux de 30 % des économies réalisées) du 1er avril 2010 au 31 mars 2013.

112 Un autre exemple est d'autant plus discutable que le CHUM n'a pas respecté l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). En effet, avant l'attribution d'un contrat de 115 000 dollars, le CHUM a consulté le SCT puisqu'il souhaitait utiliser une exception prévue dans le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics* pour conclure ce contrat sans appel d'offres. Bien que le SCT lui ait clairement spécifié qu'il ne pouvait utiliser cette exception, le CHUM a fait fi de cet avis défavorable et a tout de même accordé le contrat de gré à gré.

113 Enfin, un contrat de services professionnels qui a été renouvelé sur plusieurs années a été attribué de gré à gré à un fournisseur devant accompagner le CHUM dans la **contractualisation**. Le total des sommes prévues dans le contrat et ses renouvellements s'est élevé à environ 277 000 dollars. Dans la fiche d'autorisation de la dérogation, signée par le directeur général plus d'un an après la date d'attribution du contrat, il est spécifié que la somme initialement prévue était de 125 000 dollars. Ce contrat aurait donc dû dès le départ faire l'objet d'un appel d'offres public. Notons que le premier contrat signé pour la période du 1er janvier au 30 juin 2012 fixait le tarif journalier du fournisseur à 2 507 dollars, à raison de cinq jours par mois, sans compter le remboursement de frais de déplacement mensuels de 3 000 dollars.

Comme il est décrit dans le contrat, la contractualisation consiste en l'implantation d'une culture de gestion axée sur la mesure, la qualité et la performance.

Fractionnement de contrats

114 Un établissement du réseau ne peut scinder ou répartir ses besoins ou apporter une modification à un contrat dans le but d'éluder l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres public ou de se soustraire à toute autre obligation découlant de la loi.

115 Pour 3 des 43 fournisseurs sélectionnés, les contrats accordés par le CHUM ont été fractionnés. Puisque le montant total des contrats attribués à chaque fournisseur était supérieur à 100 000 dollars, ceux-ci auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public.

116 Par exemple, le CHUM a accordé un contrat pour l'obtention de services relatifs à son déménagement sur le site du nouveau CHUM. Ce contrat, estimé initialement à plus de 359 000 dollars, a été conclu de gré à gré en avril 2012 à une valeur de 98 000 dollars pour une période de sept mois. Pourtant, selon les besoins définis initialement, les travaux devaient s'échelonner jusqu'en mars 2014. Le contrat a d'ailleurs été renouvelé plusieurs fois jusqu'en décembre 2013. À ce jour, la valeur totale de ces contrats attribués de gré à gré s'élève à 364 000 dollars. En vertu de la loi, le CHUM peut obtenir une dérogation sous certaines conditions, ce qui n'a pas été fait au départ. La dérogation a cependant été autorisée par le directeur général neuf mois après l'attribution du contrat.

Emplois pourvus par contrats de services professionnels

117 L'attribution d'un contrat de services professionnels à un professionnel, à un cadre ou à un hors-cadre doit demeurer exceptionnelle. Les postes stratégiques devraient être confiés à des ressources internes puisqu'elles possèdent une meilleure connaissance du secteur d'activité propre à l'organisation, qu'elles sont plus susceptibles d'assurer une bonne gouvernance de celle-ci et qu'elles maintiennent la connaissance et l'expertise dans l'organisation.

118 Depuis 2010, parmi les 43 fournisseurs sélectionnés, le CHUM a attribué des contrats à 7 d'entre eux, dont 2 hors-cadres et 1 cadre supérieur, afin de pourvoir des emplois à temps complet ou partiel. Les contrats ont été renouvelés ou prolongés sur plusieurs années. Notons que ces 7 fournisseurs excluent ceux engagés pour la construction du nouveau CHUM. Cette façon de faire ne respecte pas l'esprit de la loi, car il ne s'agit pas d'une situation exceptionnelle.

119 Par exemple, en janvier 2012, le CHUM a accordé un contrat de services professionnels d'une durée d'un an à une personne devant agir à titre d'avocat. Le contrat d'une valeur maximale de 172 500 dollars lui a été attribué de gré à gré. On lui a finalement versé plus de 200 000 dollars. Par la suite, le contrat a été renouvelé pour une année additionnelle et la personne est donc toujours en poste. Notons qu'il n'y a pas eu d'évaluation formelle permettant d'établir la rémunération de cette personne en fonction de son expérience, de sa scolarité et du poste à pourvoir. Le maximum de la classe salariale incluant les avantages sociaux pour un poste similaire au CHUM était, à la date d'attribution du contrat, d'environ 132 000 dollars. Étant donné que la personne n'a pas été engagée pour combler un besoin ponctuel ni particulier et que son contrat a plusieurs des caractéristiques d'un contrat de travail, nous considérons que cet emploi aurait dû être pourvu de façon habituelle.

120 D'autre part, en juin 2008, le CHUM a conclu un contrat de services professionnels afin de pourvoir un poste de cadre supérieur, soit celui de directeur général adjoint aux affaires médicales et académiques. En juin 2011, la personne occupant cette fonction a ensuite été nommée directeur général adjoint des affaires internationales, et ce, sans autorisation officielle du CA. Notons que ce n'est qu'en septembre 2012 que la Direction des ressources humaines a été mise au courant de l'existence de ce dernier poste. La personne n'est plus cadre supérieur pour le CHUM depuis la fin de 2012.

121 Enfin, lors de la nomination de l'actuel directeur général en décembre 2009, un contrat de services professionnels a été attribué à l'ancien directeur général par intérim. Cette situation devait être temporaire, mais elle a perduré pendant plus de deux ans. Certains membres du CA avaient émis des réserves quant au renouvellement de ce contrat en octobre 2010 et ils avaient spécifié que la situation devait être temporaire. Par ailleurs, en mars 2012, la direction générale a renouvelé le contrat de l'ancien directeur général par intérim pour un autre mandat d'un an afin qu'il effectue d'autres tâches, sans en informer les membres du CA. La valeur totale de ces contrats s'élève à 744 000 dollars pour une période de trois ans.

Reddition de comptes

122 Le CHUM doit réaliser une reddition de comptes appropriée et publier périodiquement, dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) du gouvernement, la liste des contrats attribués qui occasionnent une dépense supérieure à 25 000 dollars ainsi que les dérogations à la procédure d'appel d'offres. Par ailleurs, selon les saines pratiques de gestion, le CA doit notamment être informé sur ces dérogations.

123 Pour la plupart des fournisseurs sélectionnés (81 %), le CHUM n'a pas publié en temps opportun dans le SEAO les contrats de services professionnels attribués du 1er janvier 2010 au 31 mars 2013 que nous avons vérifiés. Il ne l'a fait qu'en juin 2013 durant nos travaux de vérification, et cette information ne contient pas la date réelle d'attribution du contrat ni parfois le montant exact de celui-ci. Par ailleurs, le CA n'a pas été informé sur les dérogations aux règles d'appel d'offres.

Direction responsable de l'approvisionnement

124 La direction responsable de l'approvisionnement d'un établissement doit participer au processus d'attribution des contrats de services professionnels. Cette façon de faire permet un meilleur contrôle et un meilleur suivi de ceux-ci et peut notamment prévenir toute situation susceptible de compromettre l'objectivité du processus d'appel d'offres et de la gestion du contrat attribué. Par exemple, elle peut prévenir des situations potentielles ou réelles de conflit d'intérêts ou de trafic d'influence.

125 Pour 67 % des fournisseurs sélectionnés, notamment ceux ayant servi à pourvoir des emplois, la direction responsable de l'approvisionnement n'a pas participé au processus d'attribution des contrats ni n'en a été informée.

126 Cette direction n'a été informée du processus d'attribution de ces contrats que lors de nos travaux de vérification. D'ailleurs, ces contrats n'ont pas été inscrits dans le système informatique servant à gérer les ressources matérielles du CHUM. Par conséquent, les mécanismes de contrôle internes n'ont pu être mis en œuvre adéquatement.

Recommandations

127 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

7 **Veiller à ce que les contrats de services professionnels soient attribués conformément aux règles, notamment quant au mode de sollicitation et à la reddition de comptes.**

8 **Faire participer la direction responsable de l'approvisionnement au processus d'attribution de tous les contrats de services professionnels.**

1 S'assurer que le fait de pourvoir les postes d'encadrement par l'attribution de contrats de services professionnels est exceptionnel et que le conseil d'administration en est informé.

2.4 Gouvernance

128 Dans son sens large, la gouvernance réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, sont contrôlées et rendent des comptes. Elle est basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité. La gouvernance du CHUM est confiée à un CA et à ses 20 membres.

Conseil d'administration

129 Conformément à la LSSSS, le CA doit établir ses politiques en matière de gouvernance et se donner des règles de fonctionnement qui lui assurent d'obtenir l'information de gestion nécessaire à ses fonctions. L'information, qui peut être de nature stratégique ou opérationnelle, permet au conseil de veiller à ce que les ressources du CHUM soient utilisées de façon économique et efficiente.

130 À cet égard, le CA doit exercer des contrôles sur certains éléments et en faire le suivi, particulièrement en ce qui concerne les éléments qui présentent des risques quant à l'utilisation inadéquate des ressources.

131 Le CA du CHUM ne reçoit pas suffisamment d'information pour assumer ses responsabilités en matière de gouvernance. Malgré les démarches de certains membres pour changer la situation, celle-ci perdure.

132 Le CA a formulé peu d'exigences spécifiques et claires quant à l'information qu'il désire obtenir de la haute direction du CHUM. Par conséquent, il est tributaire de ses choix et peut difficilement exercer son rôle de surveillance. Par exemple, ce n'est qu'en janvier 2013 qu'a débuté le suivi de l'application de la loi visant notamment le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, alors que cette loi a été sanctionnée en juin 2010.

133 Les membres du CA ne discutent pas de plusieurs sujets d'importance. Ainsi, la décision de changer le logo du CHUM a été prise par la haute direction sans que les membres du conseil en soient informés. Ils n'ont été avisés de cette décision qu'après coup, soit en janvier 2013, alors que le nouveau logo était déjà utilisé depuis le début de la campagne de financement de la Fondation du CHUM en septembre 2012. En janvier 2013, le CA décidait de former un comité représentatif du personnel pour revoir le nouveau logo. Par contre, en septembre 2013, il n'y avait toujours pas eu de suites de la part de ce comité. Une telle décision est pourtant de nature stratégique, car elle concerne l'image du CHUM.

134 D'autre part, les membres du CA autres que le président n'ont pas été informés que la rémunération de l'actuel directeur général dépassait celle autorisée par le Conseil du trésor. D'ailleurs, en ce qui a trait aux primes de rendement qui lui ont été accordées, seul le comité exécutif du conseil savait qu'elles étaient versées d'avance et réparties sur toutes les paies du directeur général.

135 Pour ce qui est de la plupart des nominations de cadres supérieurs, la seule information présentée au CA a été le nom de la personne nommée ainsi qu'un résumé de sa formation et de son expérience. Peu d'information lui a été transmise à l'égard du processus de sélection des candidats et aucune n'a été présentée quant à la rémunération accordée aux cadres engagés. Il en est de même en ce qui concerne les frais engagés par les hors-cadres et les cadres supérieurs, incluant le directeur général, puisque c'est respectivement le directeur général du CHUM et le président du CA qui autorisent les dépenses. Celles-ci sont autorisées une à une, sans qu'un suivi rigoureux soit exercé quant à l'ensemble des sommes ainsi accordées. Le CA ne reçoit pas d'information pour suivre de façon régulière les sommes dépensées par les hauts dirigeants du CHUM et ne connaît pas les raisons de ces dépenses ni les retombées des déplacements effectués à l'extérieur du Québec. D'ailleurs, il n'a pas établi de règles à cet égard. À titre d'exemple, des frais de voyage importants engagés par certains cadres ont été assumés par le CHUM. Aucun bilan n'a été fait au CA pour rendre compte des coûts associés à ces voyages, des résultats de ceux-ci ou des retombées pour le CHUM.

136 En ce qui a trait aux contrats de services professionnels dont le processus d'attribution a fait l'objet de dérogations à la loi, ils ne sont pas présentés au CA, comme ils devraient l'être selon les saines pratiques de gestion. C'est le cas notamment des contrats accordés pour pourvoir des postes de cadres. Lors de l'approbation de la politique d'approvisionnement révisée en septembre 2009, il avait pourtant été précisé au conseil que ses membres recevraient régulièrement une reddition de comptes de la part du directeur général à cet égard.

137 La politique d'approvisionnement du CHUM prévoit que le CA approuve les contrats de services professionnels de plus de 2 millions de dollars. Ce montant est le même que celui pour l'achat ou la location de biens ou de services. Étant donné que des services professionnels peuvent avoir un effet important sur l'utilisation économique et efficiente des ressources, ce montant minimal devrait être ajusté à la baisse. Ainsi, l'attribution ou le renouvellement d'un contrat de services juridiques pourrait être autorisé par le CA, compte tenu de l'importance des sommes en jeu. Par exemple, au cours des trois dernières années, la somme annuelle versée à une firme s'est élevée à plus ou moins un million de dollars. En 2011, le directeur général a renouvelé le contrat de cette firme pour une période de cinq ans. Celui-ci sera automatiquement renouvelé pour trois ans après cette période.

Respect de la loi visant notamment le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014

138 La *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* a été sanctionnée le 12 juin 2010. Elle prescrit des mesures spécifiques de diminution de dépenses, notamment au MSSS et aux établissements de son réseau.

139 Une des dispositions de la loi visant à limiter l'augmentation des dépenses oblige les établissements du réseau au terme de l'exercice débutant en avril 2013, à réduire leurs dépenses de fonctionnement de nature administrative d'au moins 10 % par rapport aux dépenses de fonctionnement de même nature engagées pendant l'exercice débutant en avril 2009.

140 Des mesures plus spécifiques ont été ciblées par le gouvernement et le ministre de la Santé et des Services sociaux, soit :

- une réduction de 25 % de la somme des dépenses de publicité, de formation et de déplacement au terme de l'exercice débutant en avril 2010 par rapport à la somme de ces dépenses de l'exercice précédent ;
- une réduction de la taille des effectifs du personnel d'encadrement et du personnel administratif par le remplacement d'un poste sur deux à la suite de départs à la retraite.

141 Le ministère a également autorisé les agences et les établissements du réseau à déterminer d'autres secteurs administratifs qui pourraient contribuer, si nécessaire, à l'atteinte des objectifs de réduction des dépenses à condition que ces compressions ne nuisent pas à la prestation et à la qualité des services à la population.

142 Au 31 mars 2013, le CHUM était en voie d'atteindre l'objectif de réduction de 10 % de ses dépenses de fonctionnement de nature administrative, comme le prévoit la loi.

143 Selon les données du CHUM au 31 mars 2010, la cible de réduction établie est de 4,8 millions de dollars.

144 Après trois exercices, le CHUM a réduit ses dépenses de fonctionnement de plus de 3,5 millions, en utilisant notamment d'autres secteurs administratifs que ceux désignés initialement. Il a ainsi atteint les trois quarts de son objectif. Toutefois, en 2013-2014, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal lui a demandé un effort d'optimisation de 12,4 millions de dollars selon les orientations du ministère. Cet effort entraînera une réduction supplémentaire de l'ensemble de ces dépenses.

145 Par ailleurs, au 31 mars 2011, le CHUM n'a pu atteindre sa cible de réduction relative à la mesure de 25 % applicable aux dépenses de publicité, de formation et de déplacement, laquelle a été établie à 89 500 dollars. En effet, la somme de ces dépenses a plutôt augmenté de 8 % durant la période 2010-2011.

146 En ce qui concerne la mesure liée à la taille des effectifs, le MSSS a évalué la cible à près de 72 300 heures travaillées en décembre 2010. Celle-ci est toutefois en cours de révision. Une diminution de plus de 100 000 heures au 31 mars 2013, notamment dans les secteurs administratifs autorisés, pourrait contribuer à l'atteinte de l'objectif de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement de nature administrative du CHUM.

147 Enfin, dans ses rapports annuels de 2010-2011 et de 2011-2012, le CHUM n'a pas effectué de reddition de comptes quant à l'obligation de faire état du contrôle de ses dépenses, comme le prévoit la loi. À la fin de nos travaux, en octobre 2013, le **rapport annuel** de 2012-2013 n'avait pas encore été publié.

La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le rapport annuel doit être transmis à l'agence dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

Recommandations

148 La recommandation suivante s'adresse au Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

10 **S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante et en temps opportun afin qu'il puisse exercer son rôle quant aux décisions stratégiques et aux contrôles internes requis.**

149 Les recommandations suivantes s'adressent au conseil d'administration du Centre.

11 **Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, notamment en s'assurant que les contrôles en place sont suffisants pour garantir le respect de la réglementation et une bonne utilisation des fonds publics.**

12 **Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, dont nous reproduisons des extraits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Extraits des commentaires du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

« **Commentaires généraux.** Tout d'abord, je tiens à souligner que tous les membres du personnel de l'établissement concerné par la vérification ont donné leur entière collaboration aux nombreuses demandes effectuées par vos représentants, et ce, depuis le tout début du mandat, soit avril 2013, malgré un horaire chargé au sein de leurs directions respectives.

« Je veux rappeler surtout que la direction du CHUM doit simultanément assurer la gestion des trois hôpitaux qui composent l'entité (Hôtel-Dieu, Hôpital Notre-Dame, Hôpital Saint-Luc), mais aussi superviser le chantier de construction du nouvel hôpital qui ouvrira en 2016 (projet de 1,9 milliard de dollars). Nous venons d'ailleurs de livrer dans les coûts et les délais le nouveau centre de recherche qui est, de l'avis de tous nos chercheurs, une belle réussite.

« S'agissant des recommandations formulées dans votre rapport, l'établissement s'engage à les mettre en œuvre et a souvent, comme il apparaît dans nos commentaires, engagé d'ores et déjà cette mise en œuvre.

« **Nomination et rémunération des cadres.** Les procédures requises pour assurer au conseil d'administration que l'ensemble de la réglementation est respecté ont été instaurées.

« En ce qui a trait à la validation des postes d'encadrement par le MSSS en date du mois de septembre 2013, tous les postes de hors-cadres et de cadres supérieurs dont la classification restait à approuver ont été présentés au ministère. Deux rencontres de présentation des structures et des postes d'encadrement supérieur du CHUM ont déjà eu lieu avec le personnel du ministère en vue de la classification des postes les 25 juin et 20 septembre 2013.

« En ce qui concerne les postes de cadres intermédiaires, le CHUM a établi, en collaboration avec les équipes du ministère de la Santé et des Services sociaux, des stratégies et des échéanciers de présentation de l'ensemble des postes de classes 16 et plus créés ou modifiés depuis le mois d'octobre 2008, comme le prévoit la réglementation en vigueur.

« Pour l'affichage des postes d'encadrement et la tenue de concours, le CHUM s'est doté d'une politique interne concernant la dotation du personnel d'encadrement. Cette politique a été adoptée le 6 décembre 2004, soit plus de cinq ans

avant le début de la période étudiée dans le rapport. Elle est actuellement en cours de mise à jour, notamment afin de tenir compte de l'impact du très grand volume d'affichages de postes (entre autres, du fait de la transformation du CHUM) et de la volonté de l'établissement de promouvoir davantage l'essor de ses talents internes.

« Nous tenons également à souligner le resserrement des pratiques du CHUM en ce qui a trait à l'affichage des postes de hors-cadres et de cadres supérieurs et à la tenue de concours pendant la période de la vérification. En effet, sur les 18 nominations de hors-cadres et de cadres supérieurs effectuées entre le début du mois de janvier 2010 et la fin du mois de mars 2013, et qui ont été questionnées quant à l'absence d'affichage interne ou à l'absence de concours, seules 5 nominations ont été effectuées depuis le mois de mars 2012. Sur ces nominations, une a fait l'objet d'un concours (firme de recrutement) et une autre correspond à un reclassement de classe salariale, inférieure à celle existante, à la suite d'une réorganisation interne.

« Enfin, en ce qui a trait à l'autorisation du conseil d'administration pour la nomination des cadres supérieurs et des hors-cadres, le CHUM verra dorénavant à présenter les dossiers de nomination des cadres supérieurs aux autorités compétentes du CHUM avant leur entrée en fonction, et ce, dans le respect de sa gouvernance. Si, dans une situation particulière, nous ne sommes pas en mesure de le faire, nous veillerons à accueillir le nouveau cadre supérieur par intérim, avec un statut temporaire, jusqu'à ce que l'approbation de sa nomination soit effectuée par les autorités compétentes du CHUM.

« **Rémunération des hors-cadres et des cadres supérieurs.** En ce qui a trait à l'attribution du maximum de la classe salariale, les règles concernant la fixation du salaire d'un cadre supérieur sont décrites à l'article 15.1 du *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*, qui prévoit que le salaire d'un nouveau cadre supérieur est fixé à l'intérieur de la classe salariale du poste dans lequel il est nommé. À cet égard, les pratiques du CHUM sont en tous points conformes aux lois et aux règlements en vigueur.

« En ce qui a trait à la rémunération excédentaire concernant le rôle de directeur de site, elle a été officialisée par une résolution du conseil d'administration du CHUM en date du 18 mai 2001. La prime de directeur de site correspond à 5 % du salaire des trois gestionnaires visés, respectivement les directeurs des sites de l'Hôpital Notre-Dame, de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Saint-Luc.

« Afin d'optimiser ses ressources et dans une logique qui s'inscrit dans le cadre de l'application de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, le CHUM a choisi de ne pas suivre les pratiques habituelles d'autres établissements du réseau de la santé et des services sociaux, qui ont créé des postes de directeurs de sites dans leurs structures ou qui versent des primes de cumul généralement plus importantes.

« À l'inverse, le CHUM a octroyé ces responsabilités additionnelles à des membres de son équipe de direction, et le pourcentage de 5 % du salaire brut est légitime si l'on tient compte de l'ampleur des responsabilités associées. En effet, pour des responsabilités similaires, les gestionnaires d'autres établissements du réseau de la santé et des services sociaux reçoivent jusqu'à 15 % de rémunération additionnelle. Cependant, étant donné que celle-ci est non conforme à la réglementation, l'agence de Montréal a demandé au CHUM de cesser en juillet 2013 le versement de cette prime.

« En ce qui a trait à la recommandation visant à évaluer si les sommes versées en trop au directeur général et à certains autres cadres à titre de rémunération doivent être remboursées par ces derniers, le président du CA du CHUM en référera au CA. »

Réaction aux commentaires du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

En ce qui concerne l'attribution du maximum de la classe salariale, même si le salaire demeure à l'intérieur de cette classe, le CHUM n'applique pas les saines pratiques de gestion en la matière. En effet, il attribue systématiquement le maximum de la classe salariale sans tenir compte notamment de l'expérience des personnes et de leurs compétences.

Extraits des commentaires du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (suite)

« **Frais engagés par certains dirigeants**. Le CA s'assurera de la mise en place de mécanismes de contrôle et de suivi. Tous les déplacements dont il est fait mention dans ce rapport sont justifiés et ont été autorisés au préalable de façon verbale. Toutefois, le CHUM s'engage à poursuivre la révision de sa politique de remboursement d'indemnités ou d'avances de frais de déplacement et de formation, qui inclura les déplacements hors Québec pour prendre en considération les observations du présent rapport.

« **Attribution des contrats de services professionnels**. Le CA a adopté des mesures de resserrement concernant, entre autres, l'attribution des contrats de services professionnels. Le CHUM s'engage à mieux documenter, en temps opportun, les cas de dérogation dans le cadre de contrats octroyés de gré à gré. Le CHUM a, au cours de la vérification, amorcé la mise en place de mesures correctives pour lesquelles l'établissement a mis l'accent sur le resserrement de ses processus, en lien avec les recommandations du rapport du Vérificateur général. Dans sa révision des processus, le CHUM s'assurera de la participation de la direction responsable de l'approvisionnement. Le CHUM s'engage à informer le conseil d'administration ou l'instance qu'il désignera de tous les contrats de services professionnels octroyés afin de pourvoir les postes d'encadrement.

« **Gouvernance**. La direction du CHUM s'entendra avec le conseil d'administration sur l'identification de l'information à lui transmettre pour qu'il puisse exercer son rôle. Le CA s'assurera d'obtenir en temps opportun l'information nécessaire et adéquate afin d'exercer son rôle et sa mission.

« À sa séance du 24 septembre 2013, le conseil d'administration a adopté trois mesures de resserrement de la gouvernance du CHUM. La première mesure concerne la reddition de comptes en matière de dotation. Par "dotation", on entend tous les processus intervenant dans la création d'un poste, la définition du mandat, la classification du poste, la détermination du salaire et des avantages, les autorisations requises de l'agence et/ou du ministère, le processus d'embauche incluant, le cas échéant, l'affichage du poste, la mise en place d'un comité de sélection, l'obtention des avis requis, etc. Le directeur des ressources humaines devra, à chaque réunion du comité des ressources humaines, déposer sous sa signature un rapport pour chaque instance de dotation faisant état de la conformité des processus, que cette dotation requière ou non une approbation du comité exécutif ou du CA.

« Pour ce qui est de la deuxième mesure sur la reddition de comptes pour tous les achats et octrois de contrats, incluant les services professionnels, il s'agit ici d'une démarche identique à la précédente : production d'un rapport sous la signature du directeur général adjoint – affaires financières, déposé à chaque réunion du comité de vérification et faisant état de la conformité de tous les processus impliqués aux fins d'achats et d'octrois de contrats, qu'une autorisation du comité exécutif ou du CA soit requise ou non.

« Enfin, la troisième mesure vise l'implantation d'un processus de vérification interne relevant directement de l'autorité du comité de vérification du CA.

« Notons également qu'à la même séance, en vertu de la LSSSS, le CA a également adressé une demande d'accompagnement à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour une période de trois mois se terminant le 31 décembre 2013. Cette demande porte sur un mandat consistant, notamment, à effectuer sur place une analyse du respect des règles de gouvernance et à valider l'implantation des règles de resserrement de la gouvernance, dont la mise en place d'un mécanisme de vérification interne sous l'autorité du comité de vérification du conseil, et de mécanismes de reddition de comptes en matière de dotation et d'octroi de contrats d'approvisionnement. Cet accompagnement a débuté le 21 octobre 2013. »

Annexe et sigles

Annexe **Objectif de vérification et portée des travaux**

Sigles

CA	Conseil d'administration	**MSSS**	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHU	Centre hospitalier universitaire	**SCT**	Secrétariat du Conseil du trésor
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal	**SEAO**	Système électronique d'appel d'offres
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*		

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion, de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le CHUM respecte les lois et la réglementation relatives à la nomination et à la rémunération des cadres, aux frais engagés par certains dirigeants, à l'attribution des contrats de services professionnels ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement de nature administrative, et applique les saines pratiques de gestion en la matière.	▪ La nomination et la rémunération des cadres sont conformes à la réglementation et aux saines pratiques de gestion en la matière. ▪ Les frais engagés par certains dirigeants sont conformes aux directives gouvernementales, aux règles établies par le conseil d'administration et aux saines pratiques de gestion. ▪ Les contrats de services professionnels sont attribués conformément aux règles gouvernementales et aux saines pratiques de gestion. ▪ La *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* est respectée en ce qui a trait aux dispositions visant à limiter l'augmentation des dépenses.

Portée des travaux

Comme il a été mentionné précédemment, en juin 2013, la Commission de la santé et des services sociaux a déposé un rapport sur la gestion du CHUM par l'actuel directeur général, M. Christian Paire. Dans ce rapport, elle recommandait notamment ceci : « Que le Vérificateur général du Québec, dans son mandat de vérification en cours au CHUM, porte une attention particulière aux enjeux suivants : les contrats accordés sans appel d'offres, en particulier celui de M. Philippe Massat, ainsi que le possible fractionnement de certains contrats ; la dotation de postes de cadres sans demande d'autorisation auprès du ministère ; la rémunération du directeur général depuis son entrée en fonction, dont une portion aurait pu provenir de la Fondation du CHUM ; le processus de sélection qui a présidé au choix du directeur général en 2009. »

Nos travaux ont été réalisés auprès du CHUM. Lors de notre vérification, nous avons rencontré des gestionnaires et des membres du personnel du CHUM. Nous avons aussi consulté des gestionnaires et des membres du personnel du MSSS, de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, de l'Université de Montréal et de la Fondation du CHUM. Par ailleurs, nous avons analysé des données financières et opérationnelles provenant de ces entités.

Notre vérification a porté sur la période s'étendant du 1er janvier 2010 au 31 mars 2013, mais certains travaux ont porté sur des situations antérieures ou postérieures à cette période. Elle s'est déroulée d'avril à octobre 2013.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

4

Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure

Agence métropolitaine de transport
Ministère des Transports du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

L'Agence métropolitaine de transport (AMT) planifie les services de transport collectif sur son territoire. Elle réalise entre autres des grands projets d'infrastructure de transport collectif à caractère métropolitain.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- évaluer si la structure et le mode de fonctionnement actuels favorisent globalement la bonne gouvernance des grands projets d'infrastructure de transport collectif de l'AMT et si sa planification à long terme à l'égard de ces projets est effectuée en fonction des besoins recensés sur son territoire, de ses objectifs stratégiques, des orientations gouvernementales et du cadre financier prévu ;
- s'assurer que des mesures correctives ont été appliquées pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est et le processus d'approbation des autres grands projets d'infrastructure, conformément aux bonnes pratiques.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gouvernance et la gestion des grands projets d'infrastructure de transport collectif sous la responsabilité de l'AMT.

Les responsabilités des nombreux acteurs du transport collectif se chevauchent et aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous. Leurs plans stratégiques ne sont pas intégrés dans un seul plan global de développement du transport collectif à l'échelle métropolitaine, qui dégagerait un consensus sur les priorités et clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun pour favoriser une meilleure synergie.

L'Agence a retenu des grands projets dans son plan stratégique sans mettre à jour l'évaluation de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles. De plus, les projets inscrits au programme triennal d'immobilisations ne sont pas justifiés sur la base d'une méthode de priorisation adéquate et ceux qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles n'y sont pas clairement distingués.

La gestion assumée par l'AMT ainsi que les contrôles et l'encadrement exercés par les intervenants gouvernementaux concernés n'ont pas permis d'assurer la maîtrise du projet du Train de l'Est en temps opportun. Des mesures ont été déployées pour redresser le projet à compter du début de 2012. Cependant, des risques potentiels persistent quant à la capacité de l'Agence à respecter le budget autorisé, l'envergure et, surtout, l'échéancier du projet.

Les nouveaux processus définis par l'Agence en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie. Il est cependant trop tôt pour affirmer qu'ils sont devenus la norme et qu'ils ont obtenu l'adhésion de tous les intervenants, car ils sont en cours de déploiement.

La composition du conseil d'administration ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans les différents domaines de la gouvernance, plus particulièrement en matière de grands projets d'infrastructure et d'attribution de contrats. En effet, le conseil d'administration est constitué d'un nombre insuffisant de membres externes indépendants et il n'y a pas de séparation des fonctions de président-directeur général et de président du conseil.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'AMT et du ministère des Transports du Québec (MTQ). Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à l'Agence

1. **Atténuer les incidences du statu quo en matière de gouvernance métropolitaine, notamment en :**
   - **poursuivant les efforts afin d'accroître la cohérence des exercices de planification des transports collectifs dans la région métropolitaine dans le respect des rôles et des responsabilités de chacun ;**
   - **proposant au gouvernement, de concert avec ses partenaires, les éléments-clés d'une saine gouvernance métropolitaine afin de préciser les rôles et les responsabilités de chacun et de minimiser les chevauchements.**
2. **Élaborer un plan stratégique dans lequel les grands projets sont :**
   - **basés sur une analyse rigoureuse et documentée des options possibles ;**
   - **évalués en fonction de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles ;**
   - **considérés comme réalistes compte tenu des disponibilités financières.**
3. **Déterminer les projets du programme triennal d'immobilisations qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.**
4. **Adopter une méthode de priorisation adéquate des projets inclus dans le programme triennal d'immobilisations, particulièrement pour les grands projets.**
5. **Poursuivre l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet du Train de l'Est, ainsi que de la mise à jour du plan de gestion des risques.**
6. **Appliquer les nouveaux processus de gestion de projet standardisée pour tous les projets, notamment :**
   - **en respectant le processus décisionnel en toute circonstance ;**
   - **en respectant des standards de qualité élevés dans la préparation des dossiers ainsi que dans l'élaboration et les suivis des budgets et des échéanciers, tout en portant une attention particulière à l'évaluation des contingences et des réserves pour les risques.**
7. **Préparer le dossier de présentation stratégique de chaque projet au moment opportun, comme le prévoit la gestion de projet standardisée, dans le but de soutenir la décision quant à la pertinence de poursuivre ou non les études sur le projet.**
8. **Établir des critères précis pour s'assurer que la structure de gouvernance de projet permet de conserver la maîtrise de chacun des projets à l'interne.**
9. **Dans l'attente d'une révision de la composition du conseil d'administration prévue dans l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État, mettre en place une stratégie permettant de renforcer le rôle du conseil dans la gouvernance à l'égard des grands projets d'infrastructure et de l'attribution des contrats.**

Recommandation au ministère

10. **Revoir les processus et les contrôles liés aux modalités de financement des grands projets pour qu'ils permettent de détecter les problèmes potentiels dans la gestion du coût, de l'envergure, de l'échéancier et des risques, et de réagir en temps opportun.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 10

2.1 **Gouvernance métropolitaine** 10

Rôles et responsabilités des acteurs du transport collectif

Planification stratégique à l'échelle métropolitaine

Recommandation

2.2 **Planification stratégique de l'Agence** 17

Plan stratégique de développement du transport collectif

Programme triennal d'immobilisations

Recommandations

2.3 **Projet du Train de l'Est** 27

Gestion du projet

Moyens de contrôle

Encadrement relatif à la gouvernance

Mesures de redressement

Recommandations

2.4 **Gestion des projets futurs** 38

Cadre de gestion de projet

Conseil d'administration

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 48

Annexes et sigles 53

Équipe

Denis Lacroix
Directeur de vérification
Andréa Bourget
Michelle Gravel
Ghauthy Jean-Baptiste
Robert L'Ecuyer
Sylvain Roy

1 Mise en contexte

Rôles et responsabilités

1 L'Agence métropolitaine de transport (AMT) est une agence gouvernementale à vocation métropolitaine créée en vertu de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* ; elle a commencé ses activités en janvier 1996. Elle est sous la responsabilité directe du ministre des Transports depuis le 15 novembre 2000 après avoir relevé du ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole.

2 L'AMT a pour mission d'accroître les services de transport collectif afin d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes dans la région métropolitaine de Montréal. Elle doit notamment, en collaboration avec ses partenaires, planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif, et en faire la promotion. Pour ce faire, elle procède entre autres à des investissements dans des projets d'immobilisations à caractère métropolitain.

3 L'Agence évolue dans un environnement complexe où se côtoient plusieurs partenaires. Le tableau 1 fournit les données relatives à la région métropolitaine de Montréal et aux grandes villes canadiennes de Toronto et de Vancouver. Il permet de voir la multiplicité des acteurs qui interagissent en ce qui a trait au transport collectif.

Tableau 1 Transport collectif dans les régions métropolitaines

Territoire	Montréal	Toronto	Vancouver
Nombre de municipalités	83[1]	26	21[1]
Population (en millions d'habitants)	3,6	6,0	2,1
Superficie (en kilomètres carrés)	4 000	8 700	1 800
Organisme métropolitain ayant compétence dans le domaine du transport collectif	CMM	n.a.[2]	Mayors' Council Translink Commission
Agence gouvernementale	AMT	Metrolinx	Translink
Nombre d'organismes de transport	15	17	1

1. Il faut ajouter une réserve indienne au total.
2. Aucun organisme autre que Metrolinx ne possède une compétence en transport collectif métropolitain.

Source : AMT.

CMM Communauté métropolitaine de Montréal

4 Certains partenaires sont d'ailleurs représentés au sein du conseil d'administration de l'AMT qui est composé de sept membres. Le conseil de la CMM y désigne en effet trois représentants choisis parmi les élus municipaux. Le gouvernement du Québec, quant à lui, nomme le président, également président-directeur général, ainsi que trois personnes issues des milieux socioéconomiques.

5 L'Agence gère, exploite et finance les services de trains de banlieue, les autobus express métropolitains et les équipements métropolitains. Nous présentons sommairement ci-après le statut, la mission et les responsabilités de l'AMT et de ses principaux partenaires, plus spécifiquement en ce qui a trait à la gouvernance, à la planification et à la gestion des grands projets d'infrastructure.

Agence métropolitaine de transport	L'Agence dessert 83 municipalités (la ville de Saint-Jérôme et les municipalités de la CMM) et la réserve indienne de Kahnawake. Elle accomplit entre autres les actions suivantes en collaboration avec ses partenaires : ▪ planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif, et en faire la promotion ; ▪ élaborer un plan stratégique de développement du transport métropolitain et le soumettre à l'approbation de la CMM ; ▪ élaborer un programme triennal d'immobilisations (PTI) et le soumettre à l'approbation du ministre des Transports ; ▪ planifier, réaliser et exécuter les projets d'infrastructure de transport collectif à caractère métropolitain et les projets de prolongement du réseau de métro.
Communauté métropolitaine de Montréal	Cet organisme qui regroupe 82 municipalités a la mission d'exercer des activités de planification, de coordination et de financement. Il intervient dans les domaines de l'aménagement du territoire, du transport en commun et du réseau artériel métropolitain, du développement économique, des équipements, des infrastructures, des services et des activités à caractère métropolitain. Parmi ses responsabilités, il doit : ▪ doter la région métropolitaine de Montréal d'un plan de développement économique et d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement cohérents ; ▪ approuver le plan stratégique de développement du transport métropolitain de l'AMT et ceux des sociétés de transport en commun de son territoire, ainsi que la partie du programme des immobilisations de la Société de transport de Montréal liée aux immobilisations afférentes au réseau de métro ; ▪ désigner trois élus au sein du conseil d'administration de l'AMT.
Ministère des Transports du Québec	Le ministère doit assurer la mobilité des personnes et des marchandises sur tout le territoire, par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec (réseau routier, transport collectif, ferroviaire, maritime et aérien). Pour ce faire, il exerce entre autres les activités suivantes : ▪ élaborer et proposer au gouvernement des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport ; ▪ élaborer et soumettre à l'approbation du Conseil du trésor un plan quinquennal des investissements en matière de transport collectif ; ▪ soutenir les systèmes de transport en commun en milieu urbain, notamment en gérant le *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*.

Secrétariat du Conseil du trésor	Le Secrétariat exerce les fonctions et les pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur l'administration publique*, par d'autres lois et par le gouvernement. Parmi ses principales activités, il apporte son soutien au Conseil du trésor en vue notamment de : ▪ soumettre annuellement au gouvernement un budget d'investissement pluriannuel à l'égard des infrastructures publiques de même qu'un rapport de l'utilisation qui en a été faite pour dépôt à l'Assemblée nationale ; ▪ faire des recommandations au gouvernement sur les demandes et les projets présentés par les ministères et organismes, en respect de la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*.

Investissements dans les projets d'infrastructure

6 Depuis sa création, l'Agence a contribué au développement des équipements métropolitains, comme l'illustre le tableau 2. De plus, la responsabilité complète de la réalisation des prolongements du réseau de métro lui a été attribuée lors d'une modification apportée à sa loi constitutive entrée en vigueur en janvier 2001. Dans ce cadre, elle a réalisé son plus important projet d'infrastructure : le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la ville de Laval.

Tableau 2 Développement des équipements métropolitains

	1996	2012
Trains de banlieue		
Lignes	2	5
Gares	30	51
Départs quotidiens	48	128
Stationnements		
Aires reliées au réseau de transport métropolitain par autobus	5	25
Aires reliées aux gares	21	38
Places	9 587	32 630
Terminus		
Nombre	6	16
Quais	118	225
Voies réservées		
Nombre	9	32
Longueur (en km)	41	87
Achalandage (en milliers)		
Trains de banlieue	6 900	17 450
Régional	398 100	511 500

Source : AMT.

7 Les investissements totaux dans les projets d'infrastructure de l'Agence, incluant les acquisitions de matériel roulant, se sont accrus au cours des dernières années (de 161 millions de dollars en 2008 à 281 millions en 2012), tout comme les charges d'exploitation (de 193 millions en 2008 à 240 millions en 2012).

8 Afin de maintenir et de développer les infrastructures de transport collectif, l'AMT dispose de deux sources principales de financement : les subventions du ministère et les contributions municipales.

9 Le ministre des Transports approuve les projets de l'AMT pour les inscrire à son plan québécois des infrastructures (PQI) en transport en commun (348 millions de dollars autorisés pour l'année 2013 dans le PQI 2013-2018). Par la suite, l'Agence demande l'autorisation de ses projets dans le cadre du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes* et elle contracte des emprunts à long terme pour les financer. Le ministère lui verse une subvention annuelle d'un montant correspondant à la partie admissible du remboursement de ces dettes (113 millions de dollars de capital et d'intérêts en 2012). Les taux de subvention diffèrent selon la nature des projets ; ils sont généralement de :

- 100 % des coûts admissibles pour le prolongement du réseau de métro, du réseau de trains de banlieue et de tout autre système de transport terrestre guidé utilisant une emprise exclusive, tel qu'un tramway et un système léger sur rail ;
- 75 % des coûts admissibles pour les autres projets relatifs au transport collectif, tels que le service rapide par bus et les centres d'entretien.

10 Dans les cas d'exception suivants, le financement accordé par le ministère dans le cadre du programme d'aide a été de 75 % des coûts plutôt que de 100 % :

- l'acquisition de 24 nouvelles voitures multiniveaux et de 20 nouvelles locomotives bimodes ;
- le projet du Train de l'Est.

11 Le service de la dette pour la partie non subventionnée des projets et pour les projets non admissibles au programme d'aide est payé à même le fonds d'immobilisations qui est alimenté par les contributions municipales à raison de un cent (1¢) par 100 dollars de la richesse foncière uniformisée (39 millions de dollars en 2012).

12 Le niveau de subventions provenant du ministère fluctue en fonction des dépenses admissibles, alors que les hausses des contributions municipales dépendent principalement des réévaluations des valeurs foncières des dernières années.

13 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

14 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la gouvernance métropolitaine, la planification stratégique de l'Agence, le projet du Train de l'Est et la gestion des projets futurs.

2.1 Gouvernance métropolitaine

15 Rappelons que l'AMT a pour mission d'accroître les services de transport collectif afin d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes dans la région métropolitaine de Montréal. Elle doit notamment, en collaboration avec ses partenaires, planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif, et en faire la promotion.

La gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine fait référence à l'exercice formel et informel de l'autorité dans le cadre des lois, des politiques et des règles qui déterminent les droits et les responsabilités des divers acteurs, y compris les règles selon lesquelles ils interagissent.

16 La **gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine** est tributaire du partage des rôles et des responsabilités entre l'AMT et ses nombreux partenaires. Elle donne lieu à plusieurs exercices de planification stratégique à l'échelle métropolitaine.

Rôles et responsabilités des acteurs du transport collectif

17 Pour que les partenaires parviennent à de réels consensus en concentrant leurs efforts sur l'atteinte d'objectifs communs, il est important d'avoir des règles du jeu très claires : des rôles et des responsabilités définis et bien assumés.

18 La structure de gouvernance du transport collectif est complexe. Elle est caractérisée non seulement par la présence de nombreux acteurs dont les responsabilités se chevauchent, mais aussi par le fait qu'aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous les intervenants.

19 L'AMT intervient au sein d'un réseau auquel participent, entre autres :

- plusieurs acteurs du transport, tels que le ministère des Transports du Québec (MTQ), 3 sociétés de transport, 9 conseils intermunicipaux de transport, un conseil régional de transport, une municipalité qui organise seule ses services de transport collectif ainsi que 12 services de transport adapté ;
- des partenaires municipaux, tels que la CMM, 2 conseils d'agglomération, 12 municipalités régionales de comté, une réserve indienne et 83 municipalités, dont Montréal, Longueuil et Laval.

20 La nature des relations entre les partenaires témoigne de la complexité de la gouvernance du transport collectif métropolitain (annexe 2). En voici des exemples :

Relation	Exemple
Liens organisationnels	• Le ministre des Transports est responsable du MTQ et chargé de l'application de la loi de l'AMT.
Fonctions d'approbation	• Le Conseil du trésor approuve les sommes allouées aux projets inscrits dans le PQI en transport en commun du MTQ. • Le ministre des Transports approuve le plan stratégique et le PTI de l'AMT sur la base duquel il alloue le financement aux projets inscrits dans le PQI en transport en commun du MTQ. • Le ministre des Transports autorise les dépenses admissibles à une subvention du programme d'aide en fonction d'un processus d'analyse réalisé par le MTQ. • La CMM approuve le plan stratégique et le budget d'exploitation de l'AMT[1].
Liens administratifs	• Le MTQ procède à des analyses et à des contrôles administratifs relativement aux demandes de l'AMT dans le cadre : – des inscriptions au PQI ; – des demandes de subventions du programme d'aide.
Fonctions de consultation	• L'AMT consulte les partenaires concernés pour : – l'élaboration de son plan stratégique[2] ; – l'élaboration de son PTI ; – certains projets spécifiques, par exemple, le développement d'un système de transport collectif dans l'axe de l'autoroute 10 et du pont Champlain.

1. Le budget de l'Agence entre en vigueur le 1er janvier suivant, même s'il n'a pas été approuvé par le conseil de la CMM.
2. Les consultations font partie des pratiques administratives de l'AMT, mais ne découlent pas d'une obligation légale.

21 En premier lieu, le chevauchement entre les responsabilités de l'AMT et de ses partenaires municipaux est reconnu. En effet, le cadre juridique crée de l'ambiguïté au sujet des responsabilités de l'Agence et de la CMM puisque leurs lois respectives leur confient des compétences en matière de planification des systèmes de transport collectif sur le territoire métropolitain. En conséquence, elles procèdent parfois en parallèle à des travaux portant sur la planification sans nécessairement s'assurer de la cohérence de leurs actions. Ainsi, au cours des derniers mois, elles ont toutes deux étudié la mise en priorité des projets de transport en commun.

22 De plus, les municipalités et les organismes de transport qui les desservent sont responsables de la planification du réseau local et de l'exploitation de certains des services de transport collectif dans les limites de leurs territoires respectifs. Cette situation nécessite une intégration de la planification locale et de celle de l'AMT pour assurer l'efficience et la cohérence des décisions. Par exemple, des projets similaires peuvent être planifiés soit par l'AMT (service rapide par bus du boulevard PielX), soit par la Société de transport de Montréal (trolleybus du boulevard Saint-Michel), selon qu'ils sont situés sur une artère du réseau métropolitain ou une artère du réseau local.

L'intégration des systèmes de transport implique notamment que le réseau routier et le réseau de transport collectif sont planifiés comme un tout et que les actions posées pour un mode sont cohérentes avec les actions poursuivies par l'autre mode.

23 En second lieu, la capacité de l'AMT de développer et de coordonner le transport collectif de manière cohérente sur son territoire, conformément au rôle prescrit par sa loi constitutive, est notamment tributaire de ses relations avec le MTQ. En effet, le ministère joue un rôle important vis-à-vis de l'Agence parce qu'il a une responsabilité élargie relativement à **l'intégration des systèmes de transport** et parce qu'il finance une grande part des investissements nécessaires au développement du transport collectif à titre de principal commanditaire. Rappelons que, dans le chapitre du rapport du Vérificateur général de 2008-2009 intitulé *Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal*, nous insistions auprès du ministère pour qu'il développe des mécanismes permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble des interventions. Un récent suivi de ces travaux a démontré des progrès insatisfaisants à cet égard.

24 Au cours des dernières années, l'AMT et ses partenaires ont fait des demandes au gouvernement afin que soit revu le partage des compétences à l'égard du transport collectif. Toutefois, les différentes solutions proposées pour une nouvelle structure de gouvernance n'ont pas fait consensus, ce qui peut expliquer que les changements souhaités ne se sont pas matérialisés. En conséquence, les principaux intervenants, dont l'AMT, fonctionnent toujours selon un modèle qui a des limites, en partie parce que les responsabilités se chevauchent et qu'aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer le rôle formel de leader.

25 À ce sujet, le document de consultation préparé par le ministère en mai 2013 et portant sur la future politique québécoise de mobilité durable mentionne notamment ceci : « Ce morcellement des compétences et des responsabilités peut conduire à des problèmes de cohérence dans les choix publics et à une faible convergence, voire à une divergence, des objectifs et des actions retenus pour les diverses composantes du système de transport. [...] Enfin, certains projets importants pour les usagers tardent à être réalisés et cela n'est pas étranger à la gouvernance. »

26 La situation actuelle est peu favorable à une vision métropolitaine plus cohérente en matière de planification et de développement des transports, comme nous le démontrons ci-après.

Planification stratégique à l'échelle métropolitaine

27 La gouvernance du transport collectif s'accompagne de processus de planification complexes. Concrètement, l'AMT et ses partenaires publient chacun des plans stratégiques distincts qui expriment, entre autres, leur vision du transport collectif, les orientations stratégiques à privilégier et l'inventaire des projets importants à réaliser.

28 Des efforts importants sont investis dans la production d'une multitude de plans en fonction des compétences respectives de chacun des acteurs du transport collectif. Ces plans ne sont pas intégrés dans un seul plan global de développement du transport collectif à l'échelle métropolitaine, qui dégagerait un consensus sur les priorités et clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs pour favoriser une meilleure synergie.

29 Un tel plan aurait l'avantage de décloisonner les compétences de l'AMT et de ses partenaires et d'intégrer la planification des réseaux de transport collectif municipaux et métropolitain, incluant le réseau routier pour les voies réservées.

30 Le problème actuel est d'ailleurs souligné dans le rapport de la Commission des transports de la CMM publié en août 2012. On y mentionne que les efforts de planification se traduisent par une multiplicité de plans et de projets qui auraient avantage à être mieux arrimés à l'intérieur d'une vision métropolitaine unifiée et que, hormis celui de l'AMT dans les limites de ses compétences, il n'existe aucun véritable plan métropolitain de transport collectif qui fasse l'objet d'un large consensus à l'échelle métropolitaine. Ci-dessous, nous énumérons quelques-uns des documents de planification en vigueur actuellement.

Palier	Document
Provincial	▪ *Plan de gestion des déplacements, région métropolitaine de Montréal*, MTQ, 2000 ▪ *Plan stratégique 2008-2012*, MTQ, 2007
Métropolitain	▪ Plan métropolitain d'aménagement et de développement, *Un grand Montréal attractif et durable*, CMM, 2011 ▪ Plan stratégique de développement du transport collectif, *Transports collectifs d'avenir pour la région métropolitaine de Montréal, Vision 2020*, AMT, 2012
Municipal	▪ *Plan stratégique 2003-2013 du Réseau de transport de Longueuil*, 2004 ▪ *Plan de transport*, Ville de Montréal, 2008 ▪ *Plan de mobilité durable 2010-2015 – horizon 2020*, Conseil intermunicipal de transport Laurentides, 2010 ▪ *Plan stratégique 2020*, Société de transport de Montréal, 2012 ▪ *Plan de mobilité durable des MRC et des municipalités du territoire de la Couronne Sud*, 2012 ▪ *Plan stratégique 2013-2022 de la Société de transport de Laval*, 2013

31 Les plans stratégiques des autorités organisatrices de transport doivent être soumis à la CMM pour approbation. Cette dernière les analyse en fonction de critères qui s'inspirent du *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. En 2012, elle a approuvé les plans de l'AMT et de la Société de transport de Montréal. Celui de la Société de transport de Laval a été approuvé en juin 2013 et celui du Réseau de transport de Longueuil est toujours à venir.

32 Comme chacun des plans est analysé à des périodes différentes et de façon distincte, la démarche ne permet pas de dégager une vision globale et commune pour s'assurer de leur coordination et, en conséquence, de l'arrimage, de l'intégration et de la complémentarité des projets.

33 L'examen des différents plans fait ressortir que la plupart des partenaires partagent des cibles et des objectifs communs. C'est le cas notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'achalandage, l'amélioration de l'accès au réseau et de la rapidité des trajets, l'arrimage entre le développement urbain et le réseau de transport collectif, ainsi que le maintien des actifs et le développement de nouveaux services.

34 Les différends surviennent au moment du choix des moyens pour atteindre les objectifs, c'est-à-dire lors de la détermination de la combinaison des projets les plus appropriés pour répondre aux besoins recensés.

35 Dans les faits, les intervenants locaux ont toute la latitude pour planifier leurs propres réseaux. Néanmoins, ils définissent les projets d'intérêt en l'absence d'une vision d'ensemble, ce qui peut avoir des effets négatifs d'un point de vue plus global. À titre d'exemple, l'implantation de voies réservées sur les axes importants peut rencontrer une certaine résistance au niveau local malgré les retombées positives à l'échelle métropolitaine.

36 Les partenaires locaux proposent à l'AMT des projets d'envergure métropolitaine pour qu'elle les prenne en compte dans son plan stratégique. Toutefois, certaines idées de projets destinés à répondre à des enjeux métropolitains restent inexplorées, faute d'être considérées par les partenaires.

37 En l'absence d'un large consensus sur un seul plan global de développement, les plans sont plus fragiles et résistent difficilement aux influences d'intérêts divergents. Des projets peuvent être mis de côté par certains acteurs en faveur d'ajouts de nouvelles initiatives sans nécessairement qu'elles répondent mieux aux besoins de transport collectif à l'échelle métropolitaine, ce qui retarde le passage à l'action et influe sur le taux de réalisation des projets prévus dans les plans. Voici deux exemples qui illustrent la situation.

Projet	Planification
Tramway	• Non-inscription – *Plan de gestion des déplacements, région métropolitaine de Montréal*, MTQ, 2000 – *Plan stratégique de développement du transport collectif*, AMT, 2012 • Inscription – *Plan stratégique de développement du transport collectif*, AMT, 2003 – *Plan de transport*, Ville de Montréal, 2008 – Plans stratégiques de la Société de transport de Montréal, 2008 et 2012
Train de banlieue Iberville/Saint-Jean/ Montréal	• Études de faisabilité par l'AMT en 1999 et en 2013 • Non-inscription – *Plan de gestion des déplacements*, région métropolitaine de Montréal, MTQ, 2000 – Plans stratégiques de développement du transport collectif, AMT, en 2003 et 2012

38 En 2010, la démarche de planification entreprise par l'AMT ne s'est pas arrimée à celle du ministère. L'Agence a produit sa planification stratégique en renonçant à certains bénéfices escomptés en matière d'intégration. Cela est principalement dû au fait que le ministère n'a pas mis à jour le *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal*, qui date de l'année 2000.

39 À ce sujet, dans le chapitre sur la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal mentionné précédemment, nous recommandions au ministère de mettre à jour la planification du transport dans la région métropolitaine et de s'assurer notamment qu'elle :

- permet une adéquation claire et explicite entre les orientations, les objectifs et les cibles ;
- détermine, pour chacune des interventions, les responsabilités et les rôles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre.

40 Le plan de mobilité durable pour la région métropolitaine du ministère était censé être un élément-clé afin de donner suite à notre recommandation. Il n'était pas encore disponible en octobre 2013. L'échéance du dépôt a été repoussée à quelques reprises au cours des dernières années.

41 Le flou généré par l'absence de balises claires pour les partenaires de la région métropolitaine est susceptible d'engendrer des inefficiences dans la réalisation des plans à cause de changements de maîtres d'œuvre ou de désaccords entre les acteurs impliqués. Par exemple, voici la chronologie de projets concernant un même territoire, celui de la desserte de l'ouest de l'île de Montréal sous la responsabilité de l'AMT et celui du lien ferroviaire entre l'aéroport de Montréal et le centre-ville.

Un projet commun	• Projet de desserte ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville dans le *Plan de gestion des déplacements*, région métropolitaine de Montréal (MTQ, 2000) • Projet de navette ferroviaire entre l'aéroport de Montréal et le centre-ville (153,7 millions de dollars pour la réalisation du projet) dans le *Plan stratégique de développement du transport collectif* de l'AMT de 2003 • Projet de desserte de l'ouest de l'île de Montréal et de l'aéroport vers le centre-ville (1,28 million de dollars pour la phase d'études) dans le PTI 2010-2011-2012 de l'AMT • Projet de desserte de l'ouest de l'île de Montréal et de l'aéroport vers le centre-ville (873,8 millions de dollars pour la réalisation du projet) dans le PTI 2011-2012-2013 de l'AMT
Deux projets distincts	• Annonce de la réalisation d'un projet de lien ferroviaire express exclusif entre l'aéroport et le centre-ville de Montréal, financement de 200 millions de dollars accordé par le ministère des Finances et de l'Économie à l'organisme Aéroports de Montréal en 2010 • Inscription du projet du Train de l'Ouest pour le transport des passagers de l'ouest de l'île à la gare terminale Lucien-L'Allier et absence d'une mention spécifique concernant le lien ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville dans le *Plan stratégique de développement du transport collectif* de l'AMT de 2012 • Inscription du projet du Train de l'Ouest (22 millions de dollars pour la phase d'avant-projet préliminaire) et absence d'une mention concernant le lien ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville dans le PTI 2012-2013-2014 • Annonce de l'abandon du projet de lien ferroviaire express exclusif entre l'aéroport et le centre-ville de Montréal par Aéroports de Montréal en 2012
Un bureau des partenaires	• Inscription du projet de bureau des partenaires pour élaborer un plan de mobilité de l'Ouest afin de retenir la ou les solutions de dessertes optimales pour l'ouest de l'île de Montréal (22,6 millions de dollars dans le PTI 2013-2014-2015 et 23,2 millions dans le PTI 2014-2015-2016) et absence d'une mention concernant le lien ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville

42 Il faut noter que le défi d'atteindre un consensus de tous les partenaires à l'égard d'un plan de développement du transport collectif n'est pas particulier à la région métropolitaine de Montréal. C'est une situation que l'on observe dans les autres métropoles canadiennes. Pour des fins de comparaison, nous avons ressorti les faits suivants à propos des plans de certaines métropoles :

- Dans la région du Grand Toronto-Hamilton, Metrolinx affirme consacrer d'importants efforts afin d'essayer de rattacher le plan métropolitain aux plans sectoriels et aux plans locaux dans le but ultime d'améliorer la fluidité des déplacements dans la région.
- Dans le Grand Vancouver, Translink planifie tous les systèmes de transport pour l'ensemble du territoire. Cependant, même si le plan est global, un comité directeur du ministère des Finances de la province a récemment observé que le choix de certains projets de développement

était parfois basé sur les pressions de la communauté ou du palier local plutôt que sur leurs réels mérites financiers ou techniques et sur leur contribution aux objectifs stratégiques de l'organisme.

43 En somme, l'adhésion réelle des partenaires à un plan global de développement des transports collectifs constitue un défi essentiel à relever en vue d'améliorer l'efficience, l'efficacité et la cohérence des actions à venir dans ce domaine.

Recommandation

44 La recommandation suivante s'adresse à l'Agence.

1 Atténuer les incidences du statu quo en matière de gouvernance métropolitaine, notamment en :

- **poursuivant les efforts afin d'accroître la cohérence des exercices de planification des transports collectifs dans la région métropolitaine dans le respect des rôles et des responsabilités de chacun ;**
- **proposant au gouvernement, de concert avec ses partenaires, les éléments-clés d'une saine gouvernance métropolitaine afin de préciser les rôles et les responsabilités de chacun et de minimiser les chevauchements.**

2.2 Planification stratégique de l'Agence

45 Malgré les difficultés liées à la gouvernance métropolitaine actuelle, l'AMT doit remplir le mandat qui est le sien, soit planifier, coordonner et promouvoir les transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal. Les moyens qu'elle envisage pour y parvenir se reflètent dans son plan stratégique de même que dans son PTI.

Plan stratégique de développement du transport collectif

46 En novembre 2011, l'Agence a produit un nouveau plan stratégique de développement du transport collectif appelé *Vision 2020*. Ce document a reçu une recommandation favorable de la CMM en juin 2012 et l'approbation ministérielle en novembre 2012. Selon ce qui y est mentionné, l'AMT vise, en collaboration avec ses partenaires, à rendre les transports collectifs plus rapides et fréquents, simples et conviviaux, accessibles et diversifiés pour les citoyens de la région métropolitaine de Montréal, notamment en fonction des trois axes stratégiques suivants :

- Des déplacements simplifiés pour la clientèle, entre autres par :
  - un accès amélioré au réseau ;
  - une meilleure coordination intermodale.

- Des transports collectifs pour une meilleure qualité de vie, grâce à :
  - un développement urbain orienté sur le transport collectif ;
  - une électrification du réseau de transport collectif.
- Un réseau métropolitain rapide et multimodal basé sur :
  - de nouveaux services et une augmentation de la capacité du métro ;
  - la consolidation et l'amélioration du service de trains de banlieue ;
  - l'implantation d'un réseau d'autobus à haut niveau de service.

47 Les trois axes du plan se déclinent en de nombreuses initiatives. Parmi celles-ci, il y a huit grands projets (voir l'annexe 3) qui s'inscrivent, selon l'AMT, dans l'optique du déploiement d'un réseau de transport métropolitain structurant. L'Agence explique avoir opté pour une approche multimodale qui lui permet d'implanter des **modes de transport collectif** variés et adaptés aux différents contextes métropolitains.

Les différents modes de transport collectif couvrent un large éventail de possibilités, parmi lesquelles on trouve le train conventionnel, le métro, le système léger sur rail, le tramway, le trolleybus, le service rapide par bus et l'autobus.

48 Étant donné la rareté des fonds publics, l'Agence doit démontrer de manière transparente aux décideurs et aux citoyens que les projets stratégiques auxquels des efforts importants seront consacrés constituent les meilleurs choix possibles. Dans cet esprit, nous avons examiné certains des projets présentés dans le plan stratégique sous différents angles :

- le choix du mode de transport à privilégier ;
- la contribution aux cibles établies par l'Agence ;
- l'impact des disponibilités financières sur la capacité de réalisation.

Choix du mode de transport

L'enquête Origine-Destination est réalisée tous les cinq ans auprès des ménages afin d'obtenir un portrait fidèle des déplacements des résidents de la région métropolitaine de Montréal.

Le transfert modal consiste à délaisser l'usage de l'automobile pour favoriser l'utilisation des transports collectifs.

49 Lors de l'élaboration de son plan stratégique en 2011, l'AMT a ciblé les axes routiers les plus pertinents pour des projets de développement du transport collectif. Pour ce faire, elle a extrapolé la demande de déplacements future. Les intrants servant à la modélisation du réseau comprenaient entre autres les résultats de l'**enquête Origine-Destination**. À l'aide de ces données, chacun des axes routiers a été analysé pour déterminer ses niveaux d'achalandage et de **transfert modal** potentiels.

50 L'Agence a présenté certains grands projets de transport collectif dans son plan stratégique sur la base d'analyses sommaires, sans avoir réalisé celles requises pour justifier l'option qu'elle privilégiait entre différents modes possibles.

51 Le plan *Vision 2020* décrit, parmi ses grands projets, ceux qui doivent permettre le développement de nouveaux services sur certains des axes jugés prioritaires :

- création d'un bureau de projet en vue d'étudier les prolongements du réseau de métro, annoncée en septembre 2009 ;

- implantation d'un corridor métropolitain de voies réservées aux autobus dans l'axe du boulevard Pie-IX à Montréal et à Laval, annoncée en décembre 2009 ;
- études d'ingénierie pour la réalisation du Train de l'Ouest, annoncées en février 2011 ;
- création d'un bureau des partenaires pour définir une vision concertée du transport collectif dans l'axe de l'autoroute 10 et du centre-ville, annoncée en avril 2011.

52 Ces projets étaient à des phases de planification plus ou moins préliminaires au moment de l'élaboration du plan stratégique. Pour trois d'entre eux, qui avaient été annoncés au préalable par le gouvernement, la justification du choix de l'option pouvant le mieux répondre aux besoins constatés a été omise quand l'Agence a confirmé les modes de transport privilégiés :

- Pour le projet du service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX, elle n'avait pas réalisé les analyses préliminaires portant sur d'autres options, comme celle d'un système électrifié ou toute autre option plausible.
- Pour le projet des prolongements du métro, elle avait reçu une demande du gouvernement pour créer un bureau de projet sans avoir le mandat d'évaluer d'autres options que ce mode de transport lourd.
- Pour le projet du Train de l'Ouest, elle s'est tout de suite engagée dans des études d'ingénierie. Ce n'est que deux and plus tard que l'AMT et ses partenaires ont décidé d'étudier l'ensemble des besoins pour analyser différentes options et trouver des solutions communes de desserte sur cet axe. Depuis 2012, un plan de mobilité est en cours d'élaboration.

53 Le projet visant à répondre aux besoins en transport collectif dans l'axe de l'autoroute 10 et du centre-ville a fait l'objet d'une approche plus rigoureuse. Ainsi, l'AMT a clairement indiqué les options les plus vraisemblables dans le plan stratégique, soit le système léger sur rail ou la desserte rapide par bus, sans annoncer de façon prématurée laquelle serait privilégiée.

54 Dans les cas où l'Agence n'a pas fait les analyses préalables au choix des options à privilégier, cela peut entraîner des effets pervers. Entre autres :

- L'absence d'analyses portant sur les options peut laisser croire que le choix n'est pas suffisamment objectif et que le taux de subvention de 100 % a pu favoriser un mode lourd comme le métro plutôt qu'un autre mode, comme le service rapide par bus, dont le taux est limité à 75 %.
- Les études subséquentes peuvent être perçues comme servant uniquement à justifier des décisions déjà prises.
- La liste des projets qui figure dans le plan stratégique peut créer des attentes de la part des partenaires qui la considèrent comme une forme d'engagement.

Contribution à l'atteinte des cibles

55 L'Agence s'est donné des cibles quant à la qualité des services (information à la clientèle disponible partout en tout temps), à la mobilité durable (accès aux gares, achalandage annuel, part de marché en pointe matinale) et au déploiement du réseau (longueur du réseau de voies réservées, accès au réseau rapide, rapidité des trajets vers le centre-ville).

56 La mesure de la contribution des projets à l'atteinte de certaines cibles comporte des difficultés parce que des facteurs externes à l'AMT peuvent exercer une influence significative sur le comportement des citoyens et, par conséquent, sur les résultats obtenus. C'est le cas notamment pour l'atteinte des cibles de mobilité durable, qui peut être influencée par les fluctuations du prix de l'essence, la situation économique et le taux d'emploi. C'est pourquoi il devient essentiel que l'Agence précise clairement les indicateurs lui permettant d'évaluer la contribution réelle de ses projets à l'atteinte des cibles et qu'elle soit en mesure d'en faire un suivi adéquat et objectif.

57 L'Agence a retenu des grands projets sans mettre à jour l'évaluation de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles du plan stratégique durant la période de 10 ans qu'il couvre.

58 À ce sujet, les analyses qui portaient sur les prévisions d'achalandage et de transfert modal relativement au projet de prolongement du métro dataient de 2001. L'Agence a prévu réaliser les études nécessaires durant les phases de planification plus avancées, quand elle aurait une définition précise des projets (tracé, nombre de stations, etc.) afin de réaliser des évaluations détaillées.

59 Lors de l'élaboration du plan stratégique, l'Agence n'avait pas non plus détaillé les indicateurs de mesure qui lui auraient permis d'évaluer l'atteinte des cibles énoncées dans son plan.

60 Dans ce contexte, il n'est pas possible de savoir quels sont les grands projets du plan stratégique de l'AMT qui contribuent le mieux à l'atteinte de ses cibles et lesquels sont les choix les plus réalistes par rapport aux objectifs poursuivis.

Disponibilités financières

61 L'Agence a estimé que l'ensemble des grands projets du plan stratégique représente un **investissement de 7,2 milliards de dollars** à réaliser de 2011 à 2020. À cela s'ajoutent de nombreuses autres initiatives de maintien des actifs et de développement pour lesquelles un **investissement de 9,6 milliards** est prévu pour la même période.

62 Le plan stratégique mentionne plusieurs grands projets sans en déterminer la proportion dont la réalisation est financièrement possible sur un horizon de 10 ans.

Ces investissements correspondent à des estimations basées sur des études de préfaisabilité et des comparaisons avec des projets similaires. Leur niveau d'imprécision est très élevé. Ils représentent uniquement les coûts d'immobilisations pour la période 2011-2020, au-delà de laquelle des coûts additionnels seront engendrés par certains projets.

63 L'AMT a défini les projets de son plan stratégique en fonction des besoins qu'elle a estimés. Elle y indique qu'elle ne possède pas les ressources financières pour satisfaire les besoins actuels de financement en matière d'infrastructures.

64 Rappelons que l'AMT contracte des emprunts à long terme pour financer ses projets et que, en vertu du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*, le ministère lui verse une subvention annuelle d'un montant correspondant en partie au remboursement de ces dettes (113 millions de dollars de capital et d'intérêts en 2012). La portion du service de la dette qui n'est pas subventionnée par le ministère est payée grâce aux contributions des municipalités (39 millions en 2012).

65 Si le plan stratégique, *Vision 2020*, est réalisé dans son intégralité, l'AMT estime à plus de 120 millions de dollars la part de son service de la dette qui ne sera pas subventionnée par le ministère en 2021. Pour cette même année, elle prévoit que les revenus provenant des contributions municipales seront d'environ 50 millions. La figure 1 illustre l'écart qui se creusera entre les montants disponibles et les besoins financiers estimés selon différents scénarios.

Figure 1 Dépenses nettes du fonds d'immobilisations et prévisions[1]

1. Les dépenses nettes excluent le service de la dette pour la portion des projets financés par le gouvernement qui n'ont aucun impact sur les liquidités du fonds d'immobilisations.

Source : AMT.

66 Les besoins globaux de financement qui apparaissent dans le plan stratégique constituent un point de référence utile et valable. L'Agence n'a toutefois pas utilisé cette donnée pour comparer ses besoins estimés avec les ressources financières dont elle prévoit disposer dans l'hypothèse du statu quo. Elle n'a pas non plus évalué le retard qui s'accumule dans le développement des infrastructures de transport collectif ni l'effet de ce retard sur l'atteinte des cibles. Il aurait été intéressant, par exemple, de connaître quel pourcentage des projets peut être effectué afin de déterminer le réalisme du plan stratégique en ce qui concerne le financement dans l'hypothèse du statu quo.

Programme triennal d'immobilisations

67 Le PTI constitue l'outil de planification qui doit permettre à l'AMT de concrétiser la vision de son plan stratégique et d'en atteindre les objectifs. En théorie, il devrait être utilisé notamment pour planifier les investissements compte tenu des priorités de développement et des ressources financières disponibles. Il devrait aussi servir à évaluer les besoins de liquidités pour remplir les obligations liées :

- au service de la dette du fonds d'immobilisations ;
- aux opérations financées par le fonds d'exploitation.

68 Le PTI sert aussi à la détermination des projets qui seront financés par le programme d'aide et qui figureront dans le PQI en transport en commun du ministère.

69 Pour qu'il devienne un outil plus utile, l'AMT a apporté plusieurs changements positifs au processus d'élaboration du PTI au cours des deux dernières années. Toutefois, des améliorations restent à venir en ce qui a trait à l'évaluation de l'incidence des limites financières et à la méthode de priorisation, qui est l'élément essentiel d'une gestion adéquate du portefeuille de projets.

Incidence des limites financières

70 Avant 2012, le programme triennal d'immobilisations n'était pas utilisé comme un réel outil de planification et consistait plutôt en une compilation des projets admissibles proposés par les partenaires. L'AMT n'estimait pas l'impact de chaque nouveau projet sur ses liquidités et sa capacité à assurer le service de la dette du fonds d'immobilisations avant de l'inscrire au PTI. Elle mentionne tout de même, depuis 2004, que les investissements croissants créent une pression importante sur le fonds d'immobilisations.

71 Dans le *Programme triennal d'immobilisations 2013-2014-2015*, l'Agence a entrepris une refonte qui a permis d'en resserrer le contenu pour mieux refléter la réalité que par le passé. Pour ce faire, elle a :

- retiré les projets inactifs ;
- réparti les projets par **catégories** en fonction de leur état d'avancement et de leur importance ;
- relié les différents projets ou études aux axes et aux objectifs de la planification stratégique.

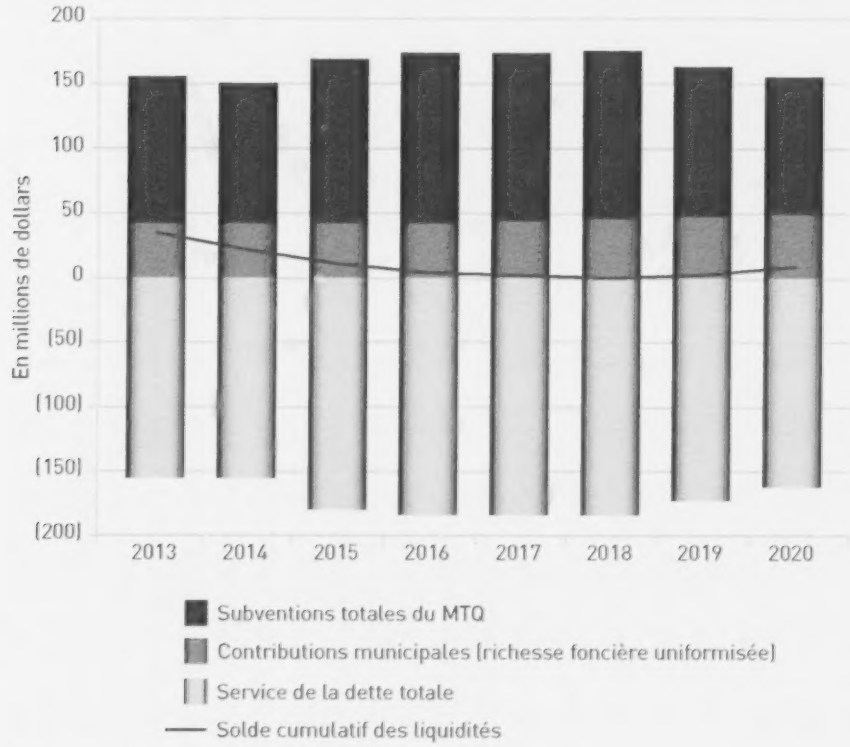
Catégories :
- enveloppe d'études qui regroupe tous les projets qui en sont à la phase conceptuelle ;
- projets en planification et en ingénierie ;
- projets en réalisation ;
- projets majeurs (cette catégorie a été ajoutée dans le PTI 2014-2015-2016).

72 Le PTI regroupe généralement dans une enveloppe d'études les projets qui en sont à la première étape de leur cycle de vie, soit l'étape conceptuelle, et qui n'ont pas encore atteint le point de contrôle qui permet de lancer des études plus approfondies. Les projets ayant franchi la phase conceptuelle sont, quant à eux, inscrits distinctement dans le PTI qui donne uniquement les coûts des études requises pour l'étape d'avant-projet préliminaire. Enfin, de manière générale, des coûts de réalisation sont présentés pour les projets pour lesquels des plans et devis sont en cours d'élaboration. Par conséquent, les budgets qui apparaissent dans le PTI ne reflètent pas les coûts totaux de tous les projets.

73 Malgré la refonte entreprise par l'Agence, le plus récent programme triennal d'immobilisations ne distingue pas clairement les projets qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.

74 Pour l'élaboration de son PTI 2013-2014-2015, l'AMT a utilisé un nouveau modèle financier qui lui a permis de faire des projections de trésorerie plus précises. Elle y a distingué, par projet, la quote-part financée par le ministère de celle qu'elle finance. Comme l'illustre la figure 2, elle a précisé dans cette édition que ses liquidités anticipées suffisaient seulement pour couvrir le financement des projets en cours de réalisation et des projets en cours de planification pour lesquels une autorisation ministérielle avait été reçue. Cela couvre moins de 60 % de la valeur totale des projets présentés dans le PTI et exclut même un projet qui en est pourtant à l'étape de l'avant-projet définitif.

Figure 2 Prévision des mouvements d'encaisse pour le fonds d'immobilisations



Source : AMT.

75 Quelques semaines après l'adoption du PTI 2013-2014-2015, en novembre 2012, l'AMT a rectifié ses estimations pour tenir compte d'éléments d'analyses qui avaient été omis. Contrairement à ce qui était énoncé dans le programme triennal, elle a alors constaté son incapacité à rembourser dès 2015 sa quote-part du service de la dette, quant à la portion non subventionnée par le ministère, pour certains projets en cours de réalisation et à venir pour lesquels elle avait reçu une autorisation ministérielle. Elle a conclu à une crise de liquidités beaucoup plus sérieuse que celle annoncée précédemment, et ce, à brève échéance.

76 L'Agence a alors suspendu plusieurs projets inscrits dans le PTI pour 2013 et s'est limitée à en poursuivre certains seulement, entre autres ceux qui se situaient au point de non-retour et ceux qui étaient requis au point de vue opérationnel.

77 Dans le PTI 2014-2015-2016, l'AMT mentionne que, même si elle « limite ses activités seulement aux projets en cours de réalisation, les revenus actuels du fonds d'immobilisations sont clairement insuffisants et ne combleront pas toutes les dépenses nettes » (figure 1).

78 Pour plus de transparence, le PTI devrait classer clairement les projets, soit :

- les projets qui peuvent être réalisés avec les fonds disponibles ;
- les projets qui ne sont pas inclus dans le premier regroupement, mais que l'AMT considère comme absolument requis pour des raisons opérationnelles ou de sécurité (ainsi que les critères de sélection et le niveau de financement nécessaire pour les réaliser) ;
- les autres projets inclus dans le programme triennal.

79 L'Agence prévoit un besoin de liquidités additionnelles de 200 millions de dollars dans son fonds d'immobilisations en 2021, si tous les projets inscrits dans son PTI 2014-2015-2016 devaient se concrétiser.

80 En plus du fonds d'immobilisations, la mise en exploitation des projets a des incidences sur le fonds d'exploitation. Il faut comprendre que les services de transport collectif sont généralement déficitaires, ce qui implique une contribution de ce dernier pour atteindre l'équilibre budgétaire. Pour le moment, l'Agence ne procède pas à une planification pluriannuelle qui tient compte de l'impact financier des projets en cours sur les dépenses d'exploitation futures.

Méthode de priorisation des projets

81 Dans l'hypothèse du statu quo en matière de financement, le PTI contient de nombreux projets pour lesquels la disponibilité des ressources financières n'est pas garantie. D'une part, comme nous venons de le démontrer, aucun des nouveaux projets à l'étude ne pourra être réalisé s'il est financé à 75 % par le gouvernement, à cause de l'incapacité de l'AMT de payer sa quote-part du service de la dette. D'autre part, le cumul des besoins financiers représentant la quote-part du gouvernement pour concrétiser les projets présentés dans le programme triennal dépasse de façon importante les sommes accordées historiquement à l'Agence pour le développement du transport collectif dans la région métropolitaine.

82 Dans la perspective où la faisabilité des grands projets à l'étude se confirme, des choix devront être faits par l'AMT, ses partenaires en transport collectif et le MTQ. Si tous les projets peuvent être légitimes, tous ne génèrent pas les mêmes bénéfices et n'ont pas le même niveau d'urgence. Dans cet esprit, le PTI 2013-2014-2015 de l'Agence précise la nécessité de déterminer une méthodologie de priorisation.

83 En théorie, cette méthodologie devrait permettre de choisir les nouvelles initiatives à réaliser. Elle devrait mener l'AMT à mieux gérer son portefeuille de projets dans le but :

- d'en maximiser la valeur, c'est-à-dire de faire les meilleurs projets possibles ;
- d'équilibrer le choix des différentes composantes en fonction de plusieurs dimensions, notamment celle des risques stratégiques ;
- d'aligner les décisions sur les objectifs stratégiques ;

- de tenir compte de la capacité organisationnelle de l'AMT et de ses partenaires en matière de ressources financières et humaines ;
- de dégager un consensus entre les partenaires.

84 L'Agence ne justifie pas les projets inscrits dans le programme triennal d'immobilisations sur la base d'une méthode de priorisation adéquate. La mise en application d'une telle méthodologie est prévue dans le PTI 2015-2016-2017.

85 La première tentative de l'Agence pour élaborer une méthodologie de priorisation des projets a eu lieu en 2007. Les résultats ont été présentés au conseil d'administration en novembre 2009 et en février 2010. La méthodologie n'a finalement pas été adoptée ni appliquée.

86 En 2013, l'AMT s'est à nouveau penchée sur la question de la priorisation de projets dans le cadre de l'élaboration d'un processus de gestion de portefeuille de projets. L'initiative est louable, mais la mise en application n'est pas prévue avant l'édition 2015-2016-2017 du PTI.

87 En attendant des résultats concrets, les projets qui apparaissent actuellement dans le PTI ont été analysés au cas par cas. Cette procédure ne garantit pas, dans un contexte de rareté des fonds publics, que les ressources disponibles seront allouées aux projets les plus pertinents par rapport aux cibles du plan stratégique et aux orientations gouvernementales. En corollaire, elle ne permet pas de justifier l'abandon de certains projets présentant une faible contribution aux cibles.

88 Dans le cas des grands projets, les phases d'études nécessitent à elles seules des investissements de plusieurs millions de dollars. Les décisions de priorisation devraient donc arriver assez tôt dans le processus pour optimiser les coûts et éviter de réaliser des études coûteuses pour des projets qui ne seront pas réalisés dans un avenir rapproché, comme cela s'est déjà produit.

89 Par exemple, des études de 19 millions de dollars ont été réalisées avant 2007 pour les projets des prolongements du métro vers Longueuil et Anjou et le système léger sur rail sur l'estacade du pont Champlain. Les deux projets ont été mis de côté pendant plusieurs années. En pratique, ces études seront peu utiles, car elles sont basées sur des données qui risquent d'être désuètes et des options qui ne sont pas nécessairement à la fine pointe de la technologie.

90 D'ailleurs, depuis 2010, des projets similaires ont été relancés à la suite d'annonces du gouvernement et l'AMT a réalisé de nouvelles études pour les prolongements du métro et le système léger sur rail dans l'axe de l'autoroute 10 et du pont Champlain. L'Agence y a investi 24 millions de dollars additionnels jusqu'en 2013 et d'autres études pour un montant de 66 millions sont prévues pour l'élaboration des dossiers d'affaires initiaux.

Recommandations

91 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Agence.

2 **Élaborer un plan stratégique dans lequel les grands projets sont :**

- **basés sur une analyse rigoureuse et documentée des options possibles ;**
- **évalués en fonction de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles ;**
- **considérés comme réalistes compte tenu des disponibilités financières.**

3 **Déterminer les projets du programme triennal d'immobilisations qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.**

4 **Adopter une méthode de priorisation adéquate des projets inclus dans le programme triennal d'immobilisations, particulièrement pour les grands projets.**

2.3 Projet du Train de l'Est

92 Dès 1999, l'AMT a entrepris des études de marché pour différents tracés qui ont mené au projet d'implantation d'une **nouvelle ligne de train de banlieue** qui desservira l'est de l'île de Montréal et les municipalités de Repentigny, de Terrebonne et de Mascouche. Elle pourra accueillir 5 500 passagers en période de pointe le matin et le même nombre en période de pointe le soir.

93 C'est en 2006 que le gouvernement a donné le coup d'envoi officiel du projet. Le tableau 3 fait la chronologie des principaux événements qui ont marqué son déroulement.

Cette ligne d'une longueur de 52 km desservira 10 nouvelles gares à partir de Mascouche, sur le tronçon nord, jusqu'à la Gare centrale, au centre-ville de Montréal. Elle servira à faire circuler 5 locomotives bimodes et 30 voitures multiniveaux. Elle nécessite l'aménagement d'un nouveau lien ferroviaire entre Repentigny et Mascouche et l'ajout de nouvelles voies sur le tronçon de Montréal.

Tableau 3 Principaux événements

	Événement	Coût estimé par l'AMT (M$)	Échéancier
Mars 2006	Le gouvernement annonce la réalisation du projet.	300,0	Printemps 2009
Novembre 2007	Le projet figure dans le PTI 2008-2009-2010 adopté par le conseil d'administration.	300,0	2010
Décembre 2008	Le projet figure dans le PTI 2009-2010-2011 adopté par le conseil d'administration.	390,0	2011
Février 2010	Après le dépôt du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs délivre le certificat d'autorisation de réalisation pour le tronçon nord du projet avec 18 conditions et l'AMT annonce la nouvelle estimation des coûts et le nouvel échéancier du projet.	478,5	Été 2012
Janvier 2011	L'AMT présente une nouvelle estimation du coût du projet et deux scénarios de réduction des coûts qui ne sont pas retenus.	663,0	Automne 2012
Juillet et août 2011	Une demande d'augmentation des sommes allouées au projet dans le PQI en transport en commun du MTQ est adressée au Conseil du trésor qui : ▪ suspend l'attribution de nouveaux contrats ; ▪ mandate Infrastructure Québec pour préparer un dossier d'affaires final.	663,0	Automne 2012
Janvier 2012	Sur recommandation du Conseil du trésor, le Conseil des ministres alloue une somme totale de 761,4 millions de dollars au projet : ▪ Il autorise l'AMT à poursuivre la réalisation du projet du Train de l'Est sous réserve du respect de 24 conditions et il lui accorde un budget de 671,4 millions. ▪ Il autorise le ministère à constituer une réserve de 90 millions en sus du budget alloué à l'AMT pour couvrir les risques susceptibles de se matérialiser dans la poursuite du projet.	717,8[1]	Automne 2013
Février 2013	Dans le cadre du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*, le ministre des Transports autorise l'AMT à procéder à la réalisation du projet. Cette autorisation reconnaît de façon rétroactive les dépenses déjà engagées.	713,1[1]	Été 2014

1. Le coût estimé par l'AMT inclut une provision (montant de 46,4 millions de dollars en janvier 2012 révisé à 45,3 millions en février 2013) à prélever dans la réserve de risque de 90 millions sous la responsabilité du MTQ.

94 Étant donné la complexité du projet, les investissements considérables qu'il nécessitait et l'expérience liée au projet de prolongement du métro, il était essentiel que les intervenants concernés mettent en œuvre avec rigueur des pratiques qui répondent aux plus hauts standards.

95 La gestion assumée par l'AMT ainsi que les contrôles et l'encadrement exercés par les intervenants gouvernementaux concernés n'ont pas permis d'assurer la maîtrise du projet du Train de l'Est, et ce, aux principales étapes clés. Des mesures de redressement ont été déployées à compter du début de 2012.

96 Des problèmes ont été observés aux différents paliers d'intervention gouvernementale, soit dans le cadre de la gestion de projet par l'Agence, de l'application des moyens de contrôle à la disposition du ministère et de l'encadrement assuré par le Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gouvernance des grands projets d'infrastructure. Pour illustrer l'évolution de la situation, nous soulignons d'abord les lacunes observées et nous examinons ensuite la mise en place de mesures de redressement.

Gestion du projet

97 En août 2011, le Conseil du trésor a demandé à Infrastructure Québec d'examiner le projet du Train de l'Est. Cette dernière a mandaté des experts indépendants pour procéder à la revue de l'état du projet et soumettre des recommandations en ce qui concerne la gouvernance et la gestion du projet afin de contribuer à l'élaboration d'un dossier d'affaires final. L'objectif de cette démarche était d'avoir l'information nécessaire pour être en mesure de recommander la poursuite du projet sur des bases plus solides.

98 Nous avons comparé les lacunes relevées par les experts en décembre 2011 et les conditions de succès présentées par la suite avec celles qui avaient été notées relativement au projet de prolongement du métro sur le territoire de Laval en 2004.

99 L'Agence n'a pas mis en application, lors du démarrage du projet du Train de l'Est et jusqu'en 2012, les principes de gestion de projet qui lui avaient été recommandés par des experts indépendants et par le Vérificateur général à la suite de la vérification sur le projet de prolongement du métro sur le territoire de Laval.

100 Les constats sur le projet du Train de l'Est rappellent certains de ceux qui avaient été relevés par le Vérificateur général lors de la vérification particulière sur le prolongement du métro sur le territoire de Laval en 2004. Parmi ceux-ci, mentionnons les suivants :

- annonce prématurée du projet sans estimation fiable des coûts ;
- définition incomplète des besoins ou changement de portée à plusieurs reprises au cours de la réalisation ;
- degré de précision insuffisant des études ;
- début des travaux avant l'achèvement des plans et devis ;
- contingences sous-évaluées et provision pour risques omise dans les estimations de coûts véhiculées.

101 En janvier 2012, à la suite des travaux ayant mené au dossier d'affaires final, Infrastructure Québec a recommandé la mise en œuvre de 24 conditions pour redresser le projet. Dans certains cas, ces conditions sont très similaires aux recommandations formulées en octobre 2004 par un comité d'experts

indépendants constitué par le ministre des Transports pour apporter les correctifs nécessaires à la gestion du projet de prolongement du métro. Tout comme en 2004, l'AMT devait :

- mettre en place une structure organisationnelle lui permettant de demeurer en contrôle du projet ;
- retenir les services d'une personne assumant les fonctions de directeur de la planification, de l'estimation et du contrôle des coûts ;
- préparer et soumettre à l'approbation du ministre des Transports un échéancier détaillé de tous les travaux à réaliser, destiné entre autres à servir d'outil de suivi et de contrôle ;
- produire au ministre des Transports un rapport mensuel fiable et de qualité sur le développement du projet.

102 À huit ans d'intervalle, les mêmes problèmes se sont manifestés et les mêmes mesures de redressement ont été imposées relativement aux deux plus importants projets sous la responsabilité de l'Agence.

Moyens de contrôle

103 Le MTQ est responsable de la gestion du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*. À ce titre, il analyse les dépenses d'un projet pour déterminer celles qui sont admissibles à une subvention. Au préalable, le projet doit avoir été inscrit dans le PQI en transport en commun du ministère.

Une autorisation de principe vise à approuver le concept du projet ou de l'avant-projet.

Une autorisation finale vise à s'assurer de la conformité de la nature et de l'étendue des travaux par rapport à l'autorisation de principe.

104 De 2007 à 2011, le projet du Train de l'Est a fait l'objet, à lui seul, de 19 demandes (**autorisation de principe** ou **autorisation finale**) dans le cadre du programme d'aide. Il y en a eu 12 qui ont donné lieu à une autorisation, les autres ont été retirées ou n'ont pas eu de suite pour diverses raisons d'ordre administratif.

105 Les contrôles appliqués relativement à la gestion du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes* n'ont pas permis de soulever les lacunes dans la gestion du projet du Train de l'Est, même si les hausses successives des estimations de coûts fournissaient un indice significatif des problèmes existants.

106 Les exigences du programme d'aide sont mal adaptées aux besoins d'un grand projet aussi complexe que celui du Train de l'Est lorsqu'elles sont appliquées sans considération suffisante du niveau de risque. Comme le programme le permet, les autorisations ont souvent été délivrées à la pièce pour que l'Agence puisse attribuer des contrats au fur et à mesure de l'avancement des travaux et sans vision d'ensemble.

107 Le ministère était la première instance externe qui pouvait appliquer un filet de sécurité. À certaines occasions, il a eu en main les indices nécessaires pour être proactif, car l'analyse des demandes d'autorisation de principe qui lui ont été adressées aurait dû soulever certaines préoccupations quant à la gestion du projet.

108 Par exemple, en août 2008, l'AMT a déposé une demande d'autorisation de principe pour l'ensemble des coûts du projet qui étaient estimés à 390 millions de dollars. Dans sa demande, l'Agence avait déjà souligné le rôle critique de plusieurs activités relativement au respect de l'échéancier qui visait une mise en service à l'automne 2010. Entre autres, la construction de toutes les gares devait débuter dès le printemps 2009, ce qui n'était pas encore fait au moment où la demande a été acceptée, en mai 2009, pour le tronçon situé à Montréal. C'était déjà là un indice significatif que le respect de l'échéancier risquait d'exercer une pression à la hausse sur les coûts du projet.

109 En avril 2010, l'AMT a adressé une demande d'autorisation de principe pour le tronçon nord. Il n'y a pas eu de suite à cette demande. À cette étape, l'avant-projet définitif était terminé et les plans et devis détaillés étaient en cours d'élaboration. Les demandes du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement avaient été intégrées au projet et le coût total avait été révisé à 478,5 millions de dollars, une hausse de 23 % par rapport au budget autorisé précédemment. En général, l'avant-projet définitif constitue une étape clé dans le cycle de vie du projet. Des choix s'offrent alors aux décideurs, notamment ceux de :

- demander que le concept soit revu dans le but de l'adapter aux ressources disponibles ;
- demander qu'une analyse de la valeur soit effectuée par un panel d'experts indépendants quant au ratio coûts-bénéfices de certains éléments de l'ouvrage, afin de raffiner le concept ;
- décider de réduire les besoins dans l'immédiat, quitte à reporter une partie de la réalisation de l'ouvrage à une étape ultérieure.

110 Le ministère n'a pas profité de l'analyse de la demande d'autorisation de principe pour s'assurer que de tels questionnements avaient été soulevés. Pourtant, les écarts importants d'estimation étaient fort révélateurs. Par exemple, dans la demande d'avril 2010, l'estimation du coût des gares était de 100 millions de dollars avec une marge d'erreur de 10 %, alors qu'elle était de 48 millions avec une marge d'erreur de 20 % dans la demande d'août 2008. Cette augmentation de plus de 100 % n'a pourtant pas suscité de révision de concept, d'analyse de la valeur ou d'autre action de la part de l'AMT, ni de questionnement particulier de la part du ministère.

111 Même si ce dernier n'est pas responsable de la gestion du projet, il aurait dû avoir des doutes à la suite de l'information présentée dans cette demande. À titre de principal bailleur de fonds, il était légitime qu'il se soucie de la saine gestion du projet.

112 Une autre occasion de détecter les problèmes de gestion du projet s'est présentée en janvier 2011. À ce moment, une nouvelle révision des estimations du coût s'élevait à 663 millions de dollars, une hausse de plus de 38 % par rapport au budget précédent et de 120 % par rapport au budget initial. L'Agence avait alors souligné certains risques liés au projet, notamment :

- l'insuffisance des sommes allouées au projet ;
- l'incidence des projets connexes sur la date de mise en service, compte tenu de leur interdépendance ;
- les contraintes physiques des lieux pour certaines gares ;
- les contrôles serrés à exercer sur les mandataires et les entrepreneurs ;
- le processus d'expropriation de certains terrains.

113 L'AMT a proposé alors deux scénarios de réduction de l'envergure et du coût du projet. Le statu quo a été maintenu quant à l'envergure et à la date de mise en service en septembre 2012 et aucune exigence particulière en vue de la poursuite du projet n'a été formulée.

114 Pour tenter de respecter l'échéancier de 2012, l'engagement de sommes importantes a été autorisé en 2011 avant que les analyses minimales requises n'aient été menées par le MTQ.

115 Les mois qui ont suivi se sont avérés cruciaux pour l'évolution du projet puisque l'attribution de contrats d'une valeur de 133 millions de dollars (plus du quart du coût du projet excluant le matériel roulant) a été autorisée précipitamment, afin de respecter un échéancier pourtant irréaliste de l'avis d'experts. Voici la chronologie des événements :

- À la suite d'une demande d'autorisation de principe en février 2011, le ministre a donné en avril 2011 une autorisation exceptionnelle pour entreprendre rapidement les travaux de certains lots, compte tenu de la volonté de respecter l'échéancier de septembre 2012. Cette autorisation permettait d'utiliser le montant résiduel des sommes allouées au projet déjà autorisé dans le PQI 2009-2014 du ministère en attendant les analyses du Conseil du trésor concernant la nouvelle estimation de l'augmentation du coût (663 millions de dollars). Le conseil d'administration de l'AMT, détenant cette autorisation, a approuvé entre avril et juillet 2011 l'attribution de contrats d'une valeur de 91 millions de dollars alors considérés comme prioritaires.
- De janvier à juillet 2011, le conseil d'administration a aussi consenti à l'attribution de contrats de 42 millions de dollars qui n'avaient pas fait l'objet d'une analyse et d'une approbation préalable dans le cadre du programme d'aide. L'autorisation ministérielle sera accordée de façon rétroactive en février 2013.

116 Les travaux de construction ont débuté sans que le ministère effectue les analyses requises dans le cadre du programme d'aide. Ces analyses doivent porter entre autres sur les plans et devis définitifs, l'estimation finale du coût, ainsi que les modalités de surveillance et de réalisation des lots. Les engagements pris au cours de cette période ont diminué d'autant la marge de manœuvre disponible pour les redressements à venir, comme nous le démontrons ci-après.

Encadrement relatif à la gouvernance

117 Dès 2008, l'AMT était spécifiquement nommée en tant qu'organisme assujetti à la ***Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique***. À cause des dispositions transitoires, la politique-cadre ne s'appliquait pas au projet du Train de l'Est, ce qui a ainsi laissé un vide en matière de gouvernance jusqu'au moment où la préparation d'un dossier d'affaires final a été exigée en août 2011.

La *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* est sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor qui doit veiller à son respect en s'assurant particulièrement que les dossiers soumis au Conseil des ministres par les organismes publics qui souhaitent promouvoir la réalisation d'un grand projet d'infrastructure répondent aux exigences.

118 L'encadrement relatif à la gouvernance du projet du Train de l'Est par le Secrétariat du Conseil du trésor ne lui a pas permis d'obtenir l'information nécessaire à une prise de décision éclairée au moment opportun.

119 En conséquence, les mesures de redressement ont été mises en place tardivement, ce qui a limité leur impact sur la maîtrise des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet.

120 Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas encadré le projet de façon adéquate. Il ne s'est pas appuyé sur la documentation appropriée aux étapes clés, plus spécialement durant la planification, lors des approbations portant sur :

- le concept et l'avant-projet préliminaire qui traitent, entre autres, de la description et de la justification du besoin ainsi que des résultats recherchés ;
- l'avant-projet définitif qui évalue la pertinence de poursuivre le projet et justifie le choix du **mode de réalisation** en fonction, notamment, des résultats des études du préconcept et du coût estimé du projet ;
- les plans et devis ainsi que d'autres études détaillées (validation de la faisabilité technique, plan de gestion du projet, plan de gestion des risques majeurs, analyses avantages-coûts, analyses des incidences budgétaires) afin de justifier l'approbation de la réalisation du projet.

Les modes de réalisation permis sont les suivants :
- mode traditionnel;
- mode en gérance;
- mode clés en main;
- mode partenariat public-privé.

Le mode accéléré est exclu à moins de documenter la justification de ce choix.

121 Dans les faits, en juillet 2011, le Conseil du trésor a été sollicité par le ministère au sujet d'une augmentation des sommes allouées au projet du Train de l'Est. C'est alors qu'il a confié à Infrastructure Québec un mandat d'examen des coûts du projet. Puis, en août 2011, il a accordé un second mandat pour la production d'un dossier d'affaires final, comme le prescrit la politique-cadre, alors que plus de 400 millions de dollars étaient déjà engagés dans le projet. Il a aussi exigé que l'AMT suspende l'attribution de tout contrat lié au Train de l'Est jusqu'à l'approbation du dossier d'affaires final par le Conseil des ministres, qui a finalement été donnée en janvier 2012.

122 Il s'agit d'un moment décisif. À partir de janvier 2012, l'AMT a arrêté de mettre l'accent sur le respect de l'échéancier pour tenter de redresser la gestion du projet et de maîtriser le coût total. Elle a fait des analyses de la valeur en collaboration avec Infrastructure Québec, le MTQ et des experts indépendants, afin de voir comment générer des économies. L'envergure du projet a alors été remise en question.

123 Le délai de réaction a restreint les possibilités de contenir le coût du projet de manière significative. Une intervention plus rapide, idéalement à l'étape de l'avant-projet définitif ou encore lorsque les autorisations ont été données pour entreprendre les travaux de construction, aurait généré une plus grande marge de manœuvre en matière d'économies potentielles. Par exemple, les lots de construction pour lesquels des contrats d'une valeur totale de 133 millions de dollars ont été attribués au printemps 2011 auraient pu faire l'objet d'analyses de la valeur afin de déterminer comment en modifier l'envergure et en réduire le coût.

124 Malgré les expériences passées et l'outil de gouvernance dont le gouvernement s'était doté, le projet n'a pas fait l'objet de meilleures pratiques de gestion, de contrôle et d'encadrement que celles utilisées pour les grands projets réalisés antérieurement. Il a fallu attendre janvier 2012 pour que des améliorations soient amorcées par la mise en place de mesures de redressement.

Mesures de redressement

125 La poursuite du projet du Train de l'Est a été autorisée sous réserve que plusieurs changements soient apportés afin de favoriser une meilleure maîtrise du projet et d'en augmenter les chances de succès.

126 Des mesures de redressement ont été appliquées afin de rectifier la gestion du projet du Train de l'Est et les moyens de contrôle qui s'y rattachent. Cependant, des risques potentiels persistent quant à la capacité de l'Agence à respecter le budget autorisé, l'envergure et, surtout, l'échéancier du projet.

Le comité de gérance est composé de représentants du ministère des Transports du Québec, d'Infrastructure Québec, de l'Agence, ainsi que de membres externes reconnus pour leur expertise dans le domaine de la gestion des grands projets.

127 En janvier 2012, le Conseil des ministres a confié à un **comité de gérance** la responsabilité de surveiller la mise en application des 24 conditions à respecter pour la poursuite du projet. Au 31 août 2013, ce comité détenant un pouvoir décisionnel à plusieurs égards avait tenu 21 rencontres de travail dans le but, entre autres, de :

- prendre globalement connaissance du budget, de l'échéancier et des risques ;
- faire le suivi des contrats en lien avec le projet ;
- porter une attention particulière au suivi des dépenses imprévues.

128 Selon le comité de gérance, 22 des 24 conditions imposées à l'AMT et au ministère avaient été remplies de façon satisfaisante en août 2013, et les autres étaient en cours de réalisation. Voici un sommaire des principales conditions et de leur degré de réalisation.

Nature	Nombre	Principales conditions	Réalisation
Gouvernance et gestion de projet	8	▪ Révision de la structure organisationnelle ▪ Affectation de nouvelles ressources au projet ▪ Élaboration d'un plan de gestion de projet ▪ Mise en place d'un comité de gérance ▪ Production d'un rapport mensuel et examen de ce rapport par des experts indépendants	100 %
Coût et échéancier	6	▪ Élaboration d'un outil de suivi et de contrôle des activités du projet ▪ Achèvement des plans et devis détaillés (échéancier : septembre 2013) ▪ Intégration au projet des pistes d'optimisation et de réduction de coûts (en continu)	67 %
Acquisitions d'immeubles et de terrains	1	▪ Enclenchement des mécanismes d'expropriation	100 %
Gestion budgétaire	6	▪ Contrôle du budget de base par la direction du projet (626,8 millions de dollars) ▪ Contrôle des contingences par le comité de gérance (44,6 millions de dollars) ▪ Contrôle de la réserve de risques prévue dans le PQI du MTQ (90 millions de dollars)	100 %
Projets connexes	3	Responsabilité transférée aux gestionnaires des projets connexes ▪ Mesures de sécurité relatives au tunnel Mont-Royal : préparation d'un dossier d'affaires ▪ Réalisation d'un pont d'étagement de la jonction de l'Est : création d'un comité de suivi et préparation de rapports mensuels sur l'avancement du projet	s.o.

129 Parmi les actions concrètes réalisées pour reprendre la maîtrise du projet, le comité de gérance s'est attaqué au problème du suivi déficient des nombreux changements apportés aux contrats en cours. Un sous-comité créé en avril 2012 a développé et mis en place un système de gestion et des outils de suivi plus adéquats. Des audits ont été menés auprès des mandataires qui chapeautent la réalisation du Train de l'Est pour le compte de l'AMT.

130 À la suite de la révision de l'estimation du coût du projet présenté dans le dossier d'affaires final, l'autorisation de janvier 2012 s'adressait en partie à l'AMT et en partie au ministère, comme le montre le tableau 4.

Tableau 4 Budget autorisé et coût estimé (en millions de dollars)

	Budget Janvier 2012	Coût estimé par l'AMT Août 2013
AMT		
Coût incluant les contingences	715,2	715,2
Pistes d'économies[1]	(43,8)	(43,8)
Sous-total	**671,4**	**671,4**
MTQ		
Réserve pour les risques	90,0	46,8
Total	**761,4**	**718,2**

1. En janvier 2012, le Conseil des ministres a exigé la détermination des pistes d'économies.

Source : AMT.

131 Les mesures de redressement ont généralement porté fruit ; elles ont permis une meilleure maîtrise du projet et une meilleure reddition de comptes à partir du moment où elles ont été appliquées. Le fait qu'elles sont arrivées tardivement dans le cycle de vie du projet en a limité l'effet observé tant à l'égard du contrôle du coût que de la gestion des risques et de l'échéancier.

Coût et pistes d'économies

132 Le coût du projet inclut principalement les montants prévus pour la conception et la construction. Son estimation, réalisée en vue de l'autorisation budgétaire, a fait l'objet d'une revue par des experts indépendants qui ont conclu à sa raisonnabilité. Ses autres composantes sont notamment le matériel roulant, les acquisitions immobilières et les frais financiers.

133 Actuellement, l'estimation totale de l'AMT n'inclut pas certains coûts additionnels en lien direct avec le projet qui sont affectés aux budgets d'un projet connexe ou au fonds d'exploitation. Jusqu'à maintenant, le montant de 7,7 millions de dollars en cause n'est pas significatif. Cependant, une telle pratique ne doit pas se répéter si des imprévus surviennent parce que le cumul fausserait le coût final du projet.

134 En janvier 2012, parmi les conditions imposées, le Conseil des ministres a exigé de faire passer le coût du projet de 715,2 millions de dollars à 671,4 millions, ce qui a obligé l'AMT à déterminer des pistes d'économies potentielles totalisant 43,8 millions. Au 31 août 2013, l'Agence a indiqué avoir réalisé des économies s'élevant à 39,6 millions, ce qui représente 90 % de l'objectif. De plus, de nouvelles pistes d'économies se chiffrant à 7 millions sont en cours d'analyse.

135 Certaines des économies considérées comme étant réalisées ou à venir pourraient cependant ne s'avérer qu'un report de coûts dans le temps. Par exemple, la réduction de coût la plus importante provient de la décision de ne pas construire la gare de Charlemagne. L'Agence considère qu'elle a fait une économie de 11,85 millions de dollars.

136 Toutefois, l'AMT a renouvelé jusqu'en février 2015 la réserve foncière pour les terrains environnant le site de la gare de Charlemagne dans le but de « protéger les terrains tant et aussi longtemps que la gare n'est pas réalisée ». Comme le rapporte le ministère dans une communication qu'il lui a adressée en janvier 2012, « seul un abandon pur et simple de cette gare constituerait une véritable réduction de coûts ».

Réserve pour risques

137 En janvier 2012, un premier exercice structuré d'analyse de risques a été réalisé avant l'autorisation du budget. Étant donné l'historique du projet, la possibilité de prendre des provisions couvrant presque tous les risques envisageables selon un scénario pessimiste a été examinée. Le gouvernement a autorisé la création d'une réserve pour risques de 90 millions de dollars dont la responsabilité incombe au ministère. Ce dernier en a fixé les modalités d'utilisation en mai 2013.

138 Le plan de gestion des risques, mis en place après janvier 2012 dans le cadre des mesures de redressement, a permis à l'AMT de réévaluer la situation sur une base mensuelle. Au 31 août 2013, elle a estimé les **risques inhérents** au projet à 57 millions de dollars et les **risques résiduels**, à 46,8 millions. Près de 91 % des risques résiduels présentent une probabilité élevée de se concrétiser et leurs conséquences financières potentielles sont importantes. Ils sont principalement en lien avec la construction (retard, interférence entre les lots, par exemple) ou l'aspect légal de certaines transactions (réclamation des entrepreneurs, acquisition de terrains, entre autres).

Les risques inhérents représentent tous les risques qui peuvent affecter le déroulement du projet avant la mise en place de mesures d'atténuation.

Les risques résiduels représentent les risques qui demeurent à la suite de la mise en place de mesures d'atténuation.

139 En juillet 2013, l'AMT a demandé au ministère une approbation pour avoir accès à une première tranche de 33,4 millions de dollars de la réserve pour risques de 90 millions en vue de couvrir la part des risques inhérents qui est la plus susceptible de se concrétiser avant la fin du projet.

140 Autant la création de la réserve pour risques par le gouvernement que la demande de l'Agence d'y avoir recours démontrent que la poursuite du projet présente un niveau de risque élevé. En principe, si l'analyse de risque avait été réalisée beaucoup plus tôt dans le cycle de vie du projet, elle aurait servi notamment à :

- justifier le choix du mode de réalisation le plus avantageux pour l'AMT ;
- permettre un meilleur partage de risques entre l'Agence et ses fournisseurs ;
- mettre en œuvre un plan de gestion des risques en temps opportun ;
- appliquer des mesures d'atténuation sur tous les risques, incluant ceux qui ont précédé l'élaboration du dossier d'affaires de janvier 2012.

Échéancier

141 En janvier 2012, il a été décidé de reporter la date de mise en service du Train de l'Est de l'automne 2012 à l'automne 2013. En novembre 2012, l'Agence a dû reconnaître que la mise en service devait de nouveau être retardée, cette fois-ci jusqu'en juin 2014. Malgré les actions posées pour favoriser une meilleure gestion du projet et le suivi du comité de gérance, cet échéancier a été repoussé à cause, entre autres, de l'impossibilité d'achever la construction de cinq des nouvelles gares à la date prévue.

142 En plus des retards dans la production des plans et devis ou dans la réalisation des travaux de certains lots, des contraintes externes ont été à la source de ces reports. Mentionnons entre autres le prolongement des négociations avec un partenaire municipal et les délais dans le processus d'expropriation de terrains.

Recommandations

143 La recommandation suivante s'adresse à l'Agence.

- **Poursuivre l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet du Train de l'Est, ainsi que de la mise à jour du plan de gestion des risques.**

144 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- **Revoir les processus et les contrôles liés aux modalités de financement des grands projets pour qu'ils permettent de détecter les problèmes potentiels dans la gestion du coût, de l'envergure, de l'échéancier et des risques, et de réagir en temps opportun.**

2.4 Gestion des projets futurs

145 Depuis janvier 2012, l'AMT a effectué des démarches pour améliorer la gestion et la gouvernance des autres grands projets dont elle est responsable. Nous en faisons état ci-après, tout en mettant en évidence certains éléments qui peuvent être bonifiés dans le nouveau cadre de gestion de projet ainsi que dans le fonctionnement du conseil d'administration.

Cadre de gestion de projet

146 Devant l'accroissement des exigences en matière de reddition de comptes et l'augmentation du nombre et de l'importance des projets inclus à son PTI, l'Agence a décidé d'améliorer la gestion de projet, incluant les processus menant à une prise de décision mieux éclairée.

La gouvernance de projet est un ensemble de principes, de structures et de processus pour la réalisation des projets et leur gestion.

La gestion de projet permet de bien planifier et de maîtriser les projets, principalement en gérant le contenu, l'échéancier, le coût et les risques qui y sont liés.

Déploiement des nouveaux processus

147 L'AMT a d'abord déterminé trois axes d'intervention : la **gouvernance de projet**, la gestion de portefeuille de projets et la gestion de projet. Elle a analysé le niveau de maturité de ses processus ayant trait notamment à la **gestion de projet**.

148 Les nouveaux processus définis par l'Agence en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie. Il est cependant trop tôt pour affirmer qu'ils sont devenus la norme et qu'ils ont obtenu l'adhésion de tous les intervenants, car ils sont en cours de déploiement.

149 L'AMT s'est basée sur un modèle reconnu pour procéder à l'évaluation du niveau de maturité des processus. L'exercice a mené à la détermination de plusieurs déficiences en matière de gestion de projet, dont celles-ci :

- absence de standard pour une gestion proactive des risques ;
- budget de contingences non ajusté à la nature du projet ;
- manque de considération des interdépendances entre les projets.

150 À compter de 2012, l'Agence a développé et implanté de nouveaux processus regroupés dans un cadre de gestion de projet appelé Gestion de projet standardisée (GPS). Ce dernier s'inspire des guides de référence usuels, tels que les publications du **Project Management Institute**, et il a pour but d'intégrer l'ensemble des processus associés à la gouvernance et à la gestion de projet. En mai 2013, le conseil d'administration a adopté la *Politique relative à la gestion de projets*.

Le Project Management Institute est une référence professionnelle reconnue à l'échelle mondiale pour les praticiens et professionnels de la gestion de projet.

151 Chaque projet d'infrastructure de plus de 150 000 dollars en cours à l'AMT, à l'exception du projet du Train de l'Est vu son état d'avancement, doit maintenant se conformer à la nouvelle méthodologie de GPS, dont la pierre angulaire est le processus d'approbation illustré à l'annexe 4. Non seulement les projets sont classés selon une des quatre phases de leur cycle de vie et font l'objet de points de contrôle appelés **portes** et **jalons**, mais de plus tout changement à la référence de base (portée, échéancier et budget) doit être autorisé par le comité concerné (tableau 5).

Une porte est un passage obligatoire effectué devant un comité décisionnel.

Un jalon (à l'exception du jalon de démarrage) est une étape de révision des livrables pour s'assurer que le projet demeure conforme à ce qui avait été présenté à la porte ou au jalon précédent.

Tableau 5 Niveaux d'approbation des projets

Phase	Point de contrôle	Comité de gestion de portefeuille	Comité de direction	Conseil d'administration[1]
Planification	Jalon de démarrage et porte 0	Décision Moins de 20 M$	Décision 20 M$ et plus	–
Ingénierie	Portes 1 et 2	Décision Moins de 20 M$	Décision 20 M$ et plus, mais moins de 40 M$	Décision 40 M$ et plus
	Jalon 2.1	–	–	–
Réalisation	Jalon 2.2	Décision Moins de 40 M$	Recommandation 40 M$ et plus	Décision 40 M$ et plus
Mise en service et fermeture	Jalons 3 et 4	Décision Tous les projets	–	–

1. L'entrée en vigueur devait avoir lieu le 1er septembre 2013 ; elle a été reportée jusqu'à la nomination de nouveaux membres externes indépendants au conseil d'administration, qui a eu lieu le 30 octobre 2013.

152 Des critères de décision ont été établis pour les portes et les jalons afin de déterminer si le projet doit aller de l'avant et passer ou non à la prochaine étape. Au 31 mai 2013, environ 25 % de la centaine de projets en cours à l'AMT ont été présentés au comité de gestion de portefeuille pour le passage d'une des sept étapes décisionnelles. De ceux-là, près de la moitié ont été soumis à l'approbation du comité de direction en fonction de l'importance de leurs budgets.

153 En pratique, un seul grand projet en cours, dont le coût final estimé dépasse les 40 millions de dollars, a franchi une des étapes clés. Le projet de système léger sur rail sur le nouveau pont Champlain a passé la porte 0 après avoir reçu l'approbation du comité de direction en juin 2013.

154 L'AMT visait la fin de l'année 2013 pour que le nouveau cadre de gestion de projet devienne un standard dans l'organisation. Toutefois, cet objectif ne sera pas atteint. Il doit être revu en fonction du rythme d'intégration du changement de culture de l'Agence, lequel est plus lent que prévu. L'AMT est sur la bonne voie, mais elle devra continuer d'investir des efforts importants pour faire évoluer la culture d'entreprise en matière de gestion de projet.

155 Bien que l'intégration des nouveaux processus soit trop récente pour généraliser des conclusions, nos observations révèlent que certaines améliorations sont nécessaires pour favoriser le succès de cette démarche, soit :

- reconnaître et respecter le processus décisionnel en toutes circonstances ;
- respecter des standards de qualité élevés dans la préparation de tous les dossiers ainsi que dans tous les suivis des budgets et des échéanciers ;

- établir les contingences en considérant la nature ou le niveau de complexité du projet et les justifier en fonction de l'incertitude associée aux différents lots de travail plutôt que d'appliquer un pourcentage fixe du coût ;
- inclure des réserves pour les risques dans les coûts estimés des projets sur la base d'analyses détaillées.

Harmonisation avec la politique-cadre

156 En théorie, la GPS tient compte des normes, des politiques et des programmes auxquels sont assujettis plusieurs projets de l'AMT, dont la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Le processus d'approbation, à terme, devrait notamment permettre au conseil d'administration d'entériner les documents requis par la politique-cadre avant qu'ils ne soient transmis à leurs destinataires pour la prise de décision. Les points de contrôle du processus d'approbation ont été prévus, entre autres, pour concorder avec la préparation du dossier de présentation stratégique à soumettre au ministre des Transports ainsi que du dossier d'affaires initial et du dossier d'affaires final à soumettre au Secrétariat du Conseil du trésor.

157 Les dossiers de présentation stratégique exigés par la politique-cadre ont été produits à différentes étapes du cycle de vie des projets en cours sans tenir compte du moment opportun, contrairement à ce qui a été prévu dans le processus de gestion de projet standardisée.

158 Le dossier de présentation stratégique constitue la première étape du dossier d'affaires exigé par la politique-cadre. Il vise surtout à évaluer la pertinence du projet d'investissement, notamment sur la base d'une analyse des besoins et des bénéfices attendus, ainsi que d'une estimation préliminaire du coût et des risques afférents. Cette étape permet de décider d'engager ou non des sommes supplémentaires dans des études d'avant-projet et des plans et devis détaillés.

159 Au cours des derniers mois, l'AMT a élaboré les dossiers de présentation stratégique pour certains projets qui avaient été retenus auparavant. Le cheminement des projets dans le cadre de la GPS n'a pas toujours été harmonisé à celui de la politique-cadre. Le processus d'approbation de la GPS prévoit que les études nécessaires pour franchir la porte 1 sont réalisées pour alimenter le contenu des dossiers de présentation stratégique, mais l'application n'a pas été uniforme à ce jour. La séquence des approbations a été différente de ce qui était attendu, comme le montre le tableau 6.

Tableau 6 Points de contrôle de la gestion de projet standardisée vs étapes de la politique-cadre

	GPS (AMT) Point de contrôle	Politique-cadre Dossier de présentation stratégique[1]
Système léger sur rail sur le nouveau pont Champlain	Porte 0 Approuvé en juin 2013 par le comité de direction	Autorisé en septembre 2013
Prolongements du métro	Porte 1 Non approuvé en octobre 2013	Autorisé en septembre 2013
Service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX	Porte 2 Non approuvé en octobre 2013	Non transmis[2] en octobre 2013

1. Il s'agit de la première étape de la réalisation d'un dossier d'affaires selon les exigences de la politique-cadre. Cette étape se termine avec l'approbation du ministre des Transports.
2. Le dossier est considéré comme étant transmis quand le MTQ est en possession d'une version définitive qui est en attente d'une autorisation du ministre. Cela exclut tous les projets qui servent de base de référence pour les échanges préalables.

160 L'exemple du projet du service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX est le plus flagrant. Celui-ci est en voie d'obtenir l'autorisation de passer la porte 2 du processus de la GPS parce que les études d'avant-projets définitifs ont été réalisées depuis plusieurs mois et ont même fait l'objet de résolutions des comités exécutifs des villes concernées. Pourtant, le dossier de présentation stratégique n'a toujours pas été transmis au ministère dans sa version définitive. L'analyse qui en sera faite ne permettra pas de valider la pertinence du projet, car ce dernier a déjà été annoncé depuis 2009. Elle ne permettra pas non plus de recommander la poursuite des études, puisqu'elles sont déjà réalisées. Bien qu'elle ait l'obligation de présenter un tel dossier, l'AMT ne l'a pas produit en temps opportun, ce qui remet en question son utilité.

161 La politique-cadre a été adoptée dans le but de fournir aux décideurs les informations nécessaires à une prise de décision éclairée au moment opportun dans le cycle de vie d'un projet, c'est-à-dire aux différentes étapes où il est pertinent de se questionner sur le choix de poursuivre ou non le projet dans sa forme initiale. Un meilleur respect de l'harmonisation prévue entre les étapes de la GPS et celles de la politique-cadre contribuerait à l'atteinte de cet objectif.

Intégration des bureaux de projet externes

162 L'ampleur des investissements à venir a nécessité de la part de l'AMT une réflexion sur la mise en place d'une structure de gouvernance propre à chacun des grands projets. La *Politique relative à la gestion de projets* en vigueur depuis le 1er septembre 2013 mentionne que « lorsque l'AMT confie la gestion d'un projet à un bureau de projet externe, elle désigne un Gestionnaire de projet parmi ses employés pour accompagner ce Bureau de projet et assurer le respect du projet avec la *Politique relative à la gestion de projets* et le *Cadre de gestion de projets* ».

163 À cause du volume et de la complexité des grands projets en cours, l'AMT a choisi d'avoir recours à de l'expertise externe pour les phases d'études et de réalisation à venir. Toutefois, elle demeure responsable de la mise en place de mécanismes de contrôle des coûts, de l'envergure et de l'échéancier du projet. Elle doit aussi prévoir un processus de transfert de connaissances vers l'interne.

164 Il est trop tôt pour évaluer si l'Agence s'acquitte de sa responsabilité de conserver la maîtrise de ses grands projets, car de nouvelles structures de gouvernance sont en voie d'être implantées pour chacun de ceux qui sont en cours de planification.

165 Jusqu'ici, le projet du prolongement du métro a été chapeauté par un bureau de projet externe piloté par un consortium privé offrant les services professionnels d'assistance en maîtrise d'ouvrage. L'AMT a supervisé ce consortium qui a été mandaté pour assumer la direction du programme d'études. Dans ce cas-ci, le bureau de projet a joué un rôle pivot entre l'Agence, les municipalités et les mandataires qui ont réalisé les nombreuses études. L'AMT a prolongé les activités du bureau de projet jusqu'en octobre 2013. Elle doit confirmer ensuite la structure de gouvernance qui prévaudra pour la poursuite du projet.

166 À l'exception de la désignation d'un gestionnaire de projet à l'interne prévue dans la *Politique relative à la gestion de projets*, il n'existe pas de balises pour établir les circonstances où l'AMT devrait avoir recours à un comité d'experts indépendants et les critères à considérer pour affecter une personne responsable du contrôle des coûts exclusivement à un projet. Ces mesures ont été mises en place lors du redressement du projet du Train de l'Est et du prolongement du métro vers Laval. Il y a lieu de considérer et de documenter dans quels projets il sera opportun de les appliquer à l'avenir.

Conseil d'administration

167 Pour terminer, nous nous sommes intéressés à la situation de l'AMT depuis l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et nous avons examiné comment le conseil d'administration exerce ses responsabilités en matière de gouvernance des grands projets et d'attribution de contrats.

168 En 2006, le gouvernement annonçait la révision des règles de **gouvernance des sociétés d'État**, incluant l'AMT. Cette démarche misait sur une autorité renforcée du conseil d'administration. Il était entre autres prévu que :

- les fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction seraient clairement distinguées ;
- un comité de gouvernance et d'éthique ainsi qu'un comité des ressources humaines seraient créés en plus du comité d'audit ;
- les conseils d'administration seraient dorénavant composés de 9 à 15 membres, dont les deux tiers devraient satisfaire à certaines exigences permettant de les qualifier d'indépendants.

La gouvernance d'une société d'État fait référence aux relations entre la direction de la société d'État et son conseil d'administration. Elle détermine également la structure par laquelle sont définis les objectifs ainsi que les moyens de les atteindre et d'assurer une surveillance des résultats.

169 En 2013, l'Agence est la seule entité visée par l'énoncé de politique qui n'a pas vu sa loi modifiée en conséquence.

170 Le conseil d'administration de l'AMT est présidé par le président-directeur général et est composé d'un nombre insuffisant de membres externes indépendants, ce qui ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans les différents domaines de la gouvernance, plus particulièrement en matière de grands projets d'infrastructure et d'attribution de contrats.

171 La séparation des fonctions de président-directeur général et de président du conseil est un élément essentiel pour établir un équilibre des pouvoirs et assurer, relativement à la prise de décision, l'indépendance du conseil devant la direction générale. En pratique, elle permet de distinguer clairement leurs responsabilités respectives, ce qui maintient un équilibre entre l'autonomie de l'AMT et l'autorité du gouvernement.

172 Depuis la création de l'AMT, son conseil d'administration est composé de sept membres, dont seulement trois se qualifient à titre d'indépendants. Le renforcement du conseil passe nécessairement par une révision du nombre de membres, plus particulièrement les membres indépendants, pour arriver à constituer les comités jouant un rôle stratégique dans la gouvernance. Outre le comité d'audit qui existe déjà, on devrait trouver d'autres comités tels qu'un comité de gouvernance et d'éthique, un comité des ressources humaines et, pour les besoins de la politique relative à la gestion de projet, un comité pour les projets d'infrastructure.

173 Dans la région de Vancouver, le conseil d'administration de Translink, un organisme similaire à l'AMT, est composé de neuf membres indépendants, dont le président. Il possède trois comités, en plus de son comité d'audit : un comité de gouvernance, un comité des ressources humaines et un comité pour les grands projets d'infrastructure.

174 Une gouvernance basée sur une autorité renforcée du conseil d'administration constitue un enjeu fondamental : le conseil d'administration doit disposer des moyens de s'acquitter de ses responsabilités. La nécessité de réviser le modèle de gouvernance est d'ailleurs la priorité qui ressort de trois rapports d'évaluation externes du fonctionnement et de la performance du conseil d'administration de l'AMT, déposés en février 2011, en mai et en août 2013.

Gouvernance interne des grands projets d'infrastructure

175 À ce jour, le conseil d'administration a joué un rôle plutôt limité dans la gouvernance des grands projets. Ses principales interventions ont consisté à approuver le PTI une fois l'an et à autoriser, sans vue d'ensemble, les contrats de plus de 250 000 dollars rattachés aux projets.

176 Aucun des grands projets en cours n'a fait l'objet d'autorisations formelles du conseil d'administration au moment du démarrage, aux autres étapes clés de son cycle de vie ou lorsque les dossiers d'affaires en lien avec la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure* ont été présentés. Le rôle limité joué par le conseil d'administration de l'AMT n'est pas aligné sur la responsabilité qui lui revient de surveiller la gestion des biens au nom de l'État et de prendre en charge les risques stratégiques.

177 En janvier 2011, préoccupé par la question de la gouvernance des grands projets, le directeur de l'audit interne avait recommandé la création d'un comité d'infrastructure relevant du conseil d'administration qui se pencherait sur la gouvernance des projets d'infrastructure.

178 À partir d'août 2012, les membres du conseil d'administration ont demandé l'élaboration d'un processus formel pour s'impliquer plus à fond dans la gouvernance des grands projets. En février 2013, ils ont autorisé une proposition voulant que :

- le conseil intervienne à trois étapes clés dans la gouvernance des projets assujettis à la politique-cadre, des projets hautement stratégiques et des projets à haut niveau de risque ;
- des mécanismes de reddition de comptes soient mis en place, tels des rapports trimestriels sur l'état de santé des projets ;
- des informations sur le projet soient déposées lors de la sollicitation de l'approbation d'un engagement financier.

179 Cette proposition a donné lieu à la *Politique relative à la gestion de projets* entrée en vigueur à l'AMT le 1er septembre 2013, dont nous avons parlé précédemment. Le respect de la politique est d'autant plus important que, parmi les projets à venir, certains ont des coûts estimés qui dépassent les centaines de millions et même, pour quelques-uns, le milliard de dollars.

180 Le succès de cette mesure dépend entre autres des modifications à apporter à la structure du conseil d'administration, car elle ajoute des responsabilités importantes aux trois membres indépendants. Sa mise en vigueur a été reportée pendant quelques mois à la suite de la démission de tous les membres externes qui siégeaient au conseil en septembre 2013.

181 Malgré le fait que de nouvelles nominations ont eu lieu le 30 octobre 2013, la gouvernance de l'AMT en général est fragilisée, plus particulièrement à l'égard des grands projets en cours qui tardent à être soumis au regard d'administrateurs indépendants.

Gouvernance interne en matière d'attribution des contrats

182 En matière de gestion contractuelle, les membres du conseil d'administration n'ont pas en main tous les éléments qui leur permettraient de cibler les situations à risque et de les traiter comme telles.

183 D'abord, les états de situation qui doivent accompagner les demandes d'autorisation présentées au conseil pour l'attribution des contrats de plus de 250 000 dollars (et des avenants qui y sont liés) ne contiennent pas toujours toute l'information pertinente, à la satisfaction des membres du conseil, se rapportant à :

- la détermination des risques associés à cette autorisation (par exemple, la probabilité que des sommes additionnelles puissent être nécessaires pour parachever les travaux) ;
- l'explication de l'écart entre le montant estimé par l'AMT et celui soumis par l'adjudicataire ;
- la justification précise de l'autorisation d'une réserve pour imprévus afin de ne pas banaliser les dépassements et d'éviter que la réserve soit tenue pour acquise.

184 Les données inscrites dans les états de situation et destinées au conseil d'administration ne correspondent pas toujours à celles enregistrées dans le système de gestion des données de l'Agence. Des corrections apportées aux données ne sont pas toujours reflétées dans le système ou les états de situation, selon le cas.

185 Ensuite, certaines données portant sur l'activité contractuelle ne sont pas portées à l'attention des membres du conseil et l'utilité des rapports qui leur sont déposés périodiquement est limitée :

- Aucun de ces rapports n'indique le nombre de contrats accordés à chaque contractant au cours de l'année civile, comme le prescrit le *Règlement relatif à la délégation d'autorité*.
- Le rapport qui détaille les contrats attribués d'une valeur totale supérieure à 250 000 dollars ou qui se sont vu accorder des sommes supplémentaires durant une période de référence est incomplet.
- Le rapport qui porte sur les contrats attribués par dérogation aux dispositions du *Règlement portant sur les conditions des contrats* n'est pas exhaustif.

186 Enfin, certaines requêtes formulées par les membres du conseil d'administration dans l'optique d'assurer une meilleure gouvernance en matière de gestion contractuelle sont restées lettre morte ou ont tardé à susciter une réponse :

- En février 2009, le conseil demande que le directeur de l'audit interne fasse une vérification portant sur les contrats et les avenants deux fois par année et qu'il en fasse rapport au comité de vérification (maintenant le comité d'audit), ce qui n'a pas eu lieu. Un premier mandat d'audit interne portant sur les processus de gestion contractuelle a été réalisé en 2013.
- En juillet 2012, le conseil demande à la direction de l'Agence de ne pas être mis devant le fait accompli et de ne plus avoir à ratifier des avenants pour lesquels les biens ou les services ont déjà été reçus. La situation s'est toutefois reproduite à quelques reprises après cette date.

Recommandations

187 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Agence.

2 Appliquer les nouveaux processus de gestion de projet standardisée pour tous les projets, notamment :

- **en respectant le processus décisionnel en toute circonstance ;**
- **en respectant des standards de qualité élevés dans la préparation des dossiers ainsi que dans l'élaboration et les suivis des budgets et des échéanciers, tout en portant une attention particulière à l'évaluation des contingences et des réserves pour les risques.**

3 Préparer le dossier de présentation stratégique de chaque projet au moment opportun, comme le prévoit la gestion de projet standardisée, dans le but de soutenir la décision quant à la pertinence de poursuivre ou non les études sur le projet.

4 Établir des critères précis pour s'assurer que la structure de gouvernance de projet permet de conserver la maîtrise de chacun des projets à l'interne.

10 Dans l'attente d'une révision de la composition du conseil d'administration prévue dans l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État, mettre en place une stratégie permettant de renforcer le rôle du conseil dans la gouvernance à l'égard des grands projets d'infrastructure et de l'attribution des contrats.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de l'Agence métropolitaine de transport

« **Rôles et responsabilités des acteurs du transport collectif.** À travers son rapport, le Vérificateur général reconnaît la complexité de la gouvernance métropolitaine : "[…] le cadre juridique crée de l'ambiguïté au sujet des responsabilités de l'Agence et de la CMM puisque leurs lois respectives leur confient des compétences en matière de planification des systèmes de transport collectif sur le territoire métropolitain" (paragraphe 21). De plus : "[…] les principaux intervenants, dont l'AMT, fonctionnent toujours selon un modèle qui a des limites, en partie parce que les responsabilités se chevauchent et qu'aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer le rôle formel de leader" (paragraphe 24). Et : "Dans les faits, les intervenants locaux ont toute la latitude pour planifier leurs propres réseaux. Néanmoins, ils définissent les projets d'intérêt en l'absence d'une vision d'ensemble, ce qui peut avoir des effets négatifs d'un point de vue plus global" (paragraphe 35).

« À ce sujet, il n'y a toujours pas eu de modifications à la gouvernance par le gouvernement afin de permettre à l'AMT d'assurer une cohérence et un leadership à l'échelle métropolitaine. Le gouvernement, à travers la nouvelle politique québécoise de mobilité durable, dressera les orientations stratégiques concernant la gouvernance métropolitaine. L'AMT a dernièrement déposé un mémoire, dans le cadre des consultations sur cette politique, qui fait part de sa position concernant la gouvernance métropolitaine.

« **Planification stratégique à l'échelle métropolitaine.** Le rapport du Vérificateur général rappelle que la structure de la gouvernance du transport collectif ne favorise pas la production d'un seul plan global à l'échelle métropolitaine faisant consensus auprès de tous les acteurs, en ce qui a trait à la priorisation des projets à réaliser pour atteindre des objectifs pourtant communs. Parmi les nombreux plans de développement qui sont élaborés en fonction des compétences respectives de chacun des acteurs du transport collectif, la *Vision 2020* de l'AMT constitue le seul plan de transport centré sur la planification du réseau métropolitain de transport collectif. L'AMT tient à préciser qu'elle a procédé à plusieurs rencontres avec la clientèle et les partenaires sur l'ensemble de son territoire dans le cadre de la production de son plan stratégique. La vision présentée aux partenaires faisait en général consensus, et il n'existe pas de divergence majeure entre les plans locaux des partenaires ; d'ailleurs, la *Vision 2020* a été approuvée par la CMM en 2012. Cependant, aucun mécanisme de conformité ou d'arrimage n'est prévu aux lois pour assurer la cohérence

entre les plans locaux des partenaires et le plan stratégique métropolitain de l'AMT. C'est dans cet esprit que l'AMT a déposé un mémoire, dans le cadre des consultations sur la politique québécoise de mobilité durable, qui contenait notamment les recommandations suivantes :

- améliorer l'actuelle coexistence d'autorités organisatrices de transport mutuellement indépendantes par une autorité organisatrice métropolitaine chargée de planifier, de coordonner et d'harmoniser les services offerts par les actuels organismes de transport ;
- élargir le mandat de cette autorité organisatrice de transport à celui d'autorité organisatrice de la mobilité afin de bien arrimer l'ensemble des composantes nécessaires à la mobilité des personnes au sein d'un même organisme d'envergure régionale.

« **Plan de développement du transport métropolitain, *Vision 2020*.** Afin d'identifier les projets d'intérêt métropolitain, l'AMT a procédé à de multiples analyses de la demande dans les grands axes. Les études passées qui ont mené à l'identification du réseau de transport métropolitain structurant portent sur le niveau d'achalandage potentiel des axes. Il s'agit de simulations servant à déterminer les déplacements potentiels en fonction des réseaux routiers et de transport collectif présents sur le territoire. À partir de ces données, il est possible d'identifier les axes les plus pertinents du point de vue de la demande en déplacement. Ces axes constituent des corridors dans lesquels émergeront des projets potentiels, mais le niveau de détail des données disponibles sur ces derniers varie en fonction de l'état d'avancement des études.

« Les analyses effectuées sur les axes (corridor de déplacements) dans le cadre de la réalisation du plan stratégique ont également permis de confirmer l'importance de grands projets comme la desserte de l'axe de l'autoroute 10 et du centre-ville, le service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX et le prolongement du métro. L'identification de ces grands projets dans le plan stratégique s'appuyait surtout sur des études qui avaient été réalisées entre 2000 et 2008 par l'AMT et les autres autorités organisatrices de transport. Ils avaient également déjà fait l'objet d'annonces gouvernementales par les ministres responsables des transports avant la production finale du plan stratégique. Dans tous les cas, le gouvernement a mandaté l'AMT afin de valider la faisabilité des projets par phase, tout en respectant les éléments énoncés dans la politique-cadre sur la gouvernance des grands projets.

« L'AMT a procédé à une évaluation à haut niveau de la contribution de l'ensemble de ses projets aux cibles inscrites au plan stratégique. L'AMT est également allée chercher la validation des partenaires sur ces cibles, qui sont cohérentes avec les autres outils de planification, dont le *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* de la CMM et les plans stratégiques des autres autorités organisatrices de transport. Le processus de priorisation à mettre en place par l'AMT pourra également permettre de mesurer plus finement la contribution des projets à l'atteinte des cibles importantes du plan stratégique (achalandage, transfert modal, etc.).

« **Programme triennal d'immobilisations.** Le rapport du Vérificateur général souligne l'incapacité à payer de l'AMT dès 2015 pour la portion non subventionnée de ses projets inscrits au programme triennal d'immobilisations (PTI). Dès l'automne 2012, l'AMT avait clairement signalé dans son PTI 2013-2014-2015 qu'elle serait confrontée à un déficit de 12,295 millions de dollars en 2015 dans l'hypothèse de la matérialisation de tous les investissements présentés dans son PTI selon les échéanciers prévus et en tenant compte des liquidités anticipées du fonds d'immobilisations métropolitain. Au cours des dernières années, l'AMT a implanté plusieurs processus visant à améliorer sa gestion de projets. Le Vérificateur général reconnaît dans son rapport les efforts de l'agence : "[...] l'AMT a apporté plusieurs changements positifs au processus d'élaboration du PTI au cours des deux dernières années" (paragraphe 69).

« L'AMT a débuté, avec la mise en place de la GPS et l'implantation d'un progiciel de gestion intégré (SAP), la planification intégrée des coûts d'exploitation pour l'ensemble des projets d'immobilisations de plus de 150 000 dollars. Des analyses complémentaires sur les coûts d'exploitation et les coûts-bénéfices sont également obligatoires pour les projets assujettis à la politique-cadre sur la gouvernance des grands projets.

« Certains projets sont présentés au PTI en phase étude, et ce, en ligne avec la politique-cadre. Toutefois, ceux-ci sont modélisés en fonction des données pour la phase en cours :

- La précision des coûts de réalisation varie selon l'état d'avancement du projet.
- Leur définition peut encore changer grandement dans le temps, notamment aux premières phases d'études.
- Leur autorisation par le gouvernement pour les phases subséquentes et la réalisation n'est pas encore définitive.

« Concernant la décision d'investir des sommes importantes dans la réalisation d'études, elle demeure nécessaire afin de formuler des recommandations rigoureuses au gouvernement pour la poursuite d'un projet. Les sommes nécessaires varient grandement, mais peuvent atteindre plusieurs dizaines de millions de dollars dans le cas des projets majeurs. Des changements majeurs concernant la justification ou l'abandon d'un projet font partie intégrante du contexte de gouvernance auquel est confrontée l'Agence.

« **Projet du Train de l'Est.** L'AMT est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général à l'égard du Train de l'Est. Elle poursuivra l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, du respect de l'échéancier et de la livraison du projet du Train de l'Est.

« **Gestion des projets futurs.** L'AMT est d'accord avec les recommandations du Vérificateur général à l'égard de la gestion des projets au sein de l'Agence. Elle est heureuse de constater que le rapport fait état des progrès réalisés à l'interne et des mécanismes en implantation afin de doter l'Agence des meilleures pratiques de gestion de projet.

« **Cadre de gestion de projet.** Concernant la production du dossier de présentation stratégique du projet de service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX, la nécessité ou non de produire un dossier de présentation stratégique ou plutôt un dossier d'affaires initial était questionnée par les intervenants au dossier à cette époque du début de l'application de la politique-cadre, étant donné le consensus obtenu sur l'intérêt du projet. L'étude additionnelle de requalification urbaine de la Ville de Montréal (2011) et des études d'électrification complémentaires avec la Société de transport de Montréal ont retardé le dépôt du dossier de présentation stratégique, car le nouveau positionnement présenté nécessitait de revoir l'avant-projet définitif.

« **Conseil d'administration.** L'AMT a à plusieurs reprises revendiqué auprès des trois derniers ministres des Transports l'ajustement de son conseil d'administration conformément à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, par des lettres transmises au ministre des Transports en 2012 et 2013, présentant les résolutions de son conseil d'administration en faveur de ces modifications (2011 et 2013). C'est dans cet esprit que l'AMT a déposé, dans le cadre des consultations sur la Politique québécoise de mobilité durable, les recommandations suivantes :

- confier la gouvernance de cette autorité organisatrice de la mobilité à un conseil d'administration mixte formé de six élus municipaux (deux nommés par l'agglomération de Montréal, un par l'agglomération de Longueuil, un par la ville de Laval, un par les municipalités de la couronne nord et un par les municipalités de la couronne sud) et d'au moins neuf membres indépendants nommés par le gouvernement, dont le président-directeur général et le président du conseil d'administration ;
- assujettir pleinement cette autorité organisatrice de la mobilité à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

« La direction de l'AMT présente un suivi périodique au conseil d'administration pour certains de ses grands projets. Pour les autres, en règle générale, un état d'avancement de projet est produit au moment où les membres doivent voter des résolutions sur les ententes et les contrats à entériner. Dernièrement, l'AMT s'est dotée d'une politique de gestion de projets visant à définir le cycle de vie et d'approbation des projets. Cette politique a été adoptée par son conseil d'administration et elle prévoit la mise en place d'un nouveau comité d'infrastructure au conseil dont le rôle sera de suivre les grands projets de l'AMT. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« **Projet du Train de l'Est.** Le ministère rappelle que le projet du Train de l'Est n'était pas assujetti à la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, car celle-ci est postérieure au démarrage du projet. Par la suite, ce dernier a été assujetti à cette politique, les mesures de redressement en faisant foi. Le ministère entend resserrer ses contrôles et processus pour les sociétés de transport non assujetties à la politique-cadre et pour les projets de plus de 5 millions de dollars.

« La Direction des projets routiers et de transport collectif a vu le jour en 2012 pour assurer la gestion de l'ensemble des projets routiers stratégiques assujettis à la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique.* Cette direction assure le suivi de la réalisation des projets stratégiques de transport collectif.

« Les nouveaux projets de transport collectif de grande envergure sont coprésidés par l'AMT et le MTQ. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Structure de gouvernance du transport collectif métropolitain

Annexe 3 Sommaire des grands projets de *Vision 2020*

Annexe 4 Cycle de vie d'un projet et processus d'approbation

Sigles

AMT	Agence métropolitaine de transport	**MTQ**	Ministère des Transports du Québec
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal	**PQI**	Plan québécois des infrastructures
GPS	Gestion de projet standardisée	**PTI**	Programme triennal d'immobilisations

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

La vérification regroupe deux objectifs auxquels sont associés des critères d'évaluation pertinents qui s'inspirent, avec les adaptations requises, de différentes sources : *Moderniser la gouvernance des sociétés, énoncé de politique* ; *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ; *The Standard for Portfolio Management* ; *Guide du corpus des connaissances en management de projet : Guide PMBOK* ; *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Évaluer si la structure et le mode de fonctionnement actuels favorisent globalement la bonne gouvernance des grands projets d'infrastructure de transport collectif de l'AMT et si sa planification à long terme à l'égard de ces projets est effectuée en fonction des besoins recensés sur son territoire, de ses objectifs stratégiques, des orientations gouvernementales et du cadre financier prévu.	▪ Le conseil d'administration a mis en place une structure adéquate et il dispose d'une information suffisante et fiable pour remplir son rôle à l'égard des projets visés. ▪ Les rôles et les responsabilités de l'AMT par rapport à ses partenaires (acteurs du transport collectif, partenaires municipaux et gouvernementaux) ont été bien définis et sont correctement assumés, ce qui assure la cohérence du plan d'immobilisations à long terme. ▪ L'Agence produit un plan d'immobilisations à long terme et les projets sont classés par ordre de priorité, notamment selon les critères suivants : – les besoins de mobilité sur son territoire, déterminés en concertation avec ses partenaires et basés sur des données actualisées ; – ses objectifs stratégiques ; – les orientations gouvernementales ; – le cadre financier. ▪ Chaque étape importante de la planification, soit la confirmation du besoin, le choix de la meilleure option et du mode de réalisation, les évaluations concernant l'envergure du projet, les coûts, l'échéancier et les risques ainsi que le financement, est documentée par l'AMT et fait l'objet, en temps opportun, de contrôles suffisants de la part des instances gouvernementales avant que l'étape subséquente ne soit amorcée.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que des mesures correctives ont été appliquées pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est et le processus d'approbation des autres grands projets d'infrastructure, conformément aux bonnes pratiques.	• L'AMT a appliqué des mesures correctives qui pallient les lacunes constatées quant à la gestion du projet : – Les ressources affectées au contrôle sont adéquates, eu égard à sa responsabilité de maître d'œuvre. – Un plan de gestion des risques a été dressé de manière à pouvoir mettre en place des mesures d'atténuation en temps opportun. – Des outils de suivi budgétaire appropriés sont utilisés. – Les changements par rapport au projet qui a été autorisé sont analysés et approuvés par les instances prévues lorsqu'ils ont un effet sur l'envergure, les coûts ou l'échéancier. • L'AMT a élaboré et mis en œuvre des mesures pour améliorer le processus d'approbation des grands projets d'infrastructure sous sa responsabilité : – L'évaluation préalable quant à la maturité de l'ensemble des processus de gestion a été effectuée selon une méthode fiable. – Les objectifs poursuivis quant au niveau de maturité sont réalistes et justifiés. – Le processus d'approbation nouvellement instauré est conforme aux pratiques reconnues et il est harmonisé avec les exigences de la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*.

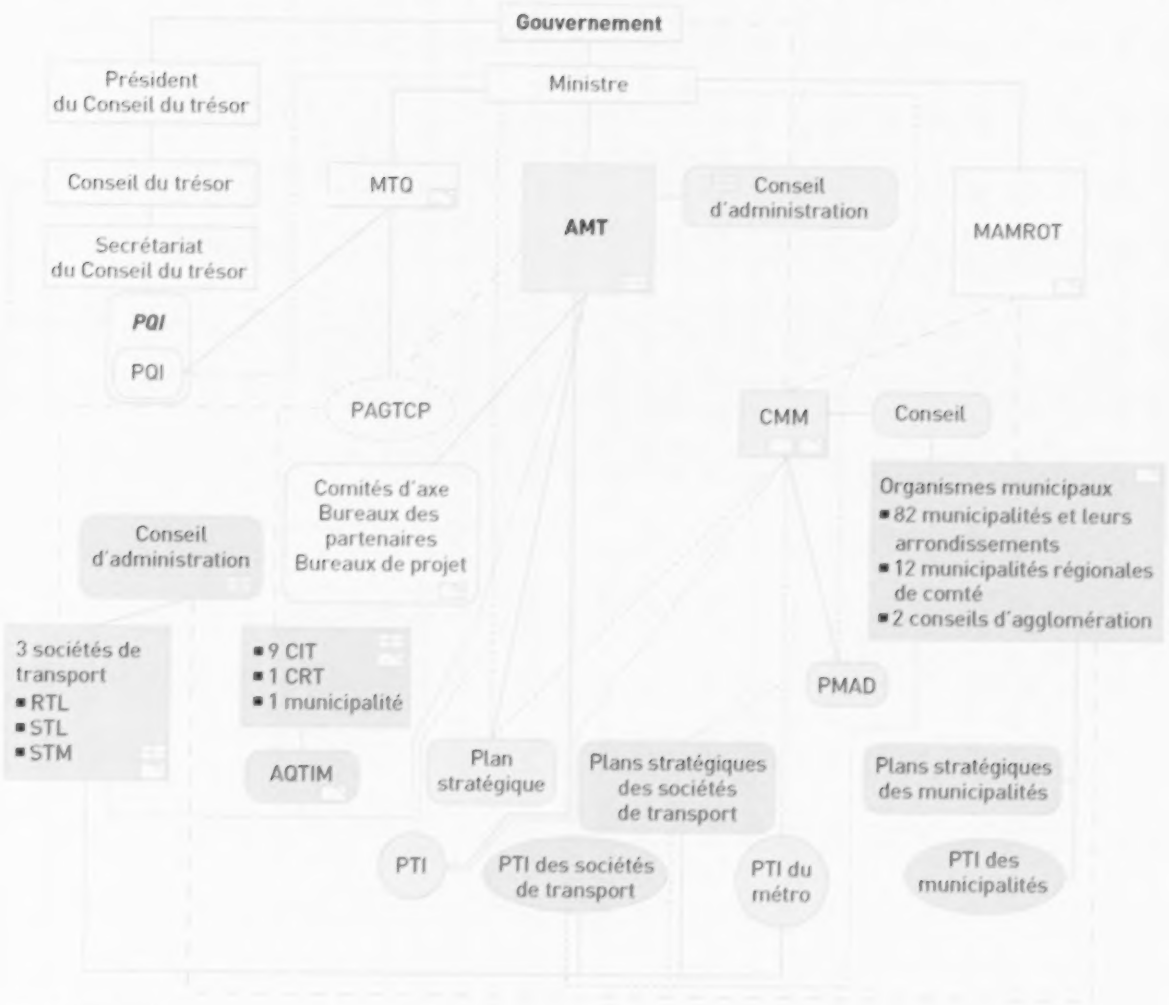
Portée des travaux

La vérification a porté sur la gouvernance et la planification à long terme ainsi que sur la gestion des grands projets d'infrastructure sous la responsabilité de l'Agence métropolitaine de transport. Elle avait pour objet de s'assurer que la structure et le mode de fonctionnement actuels favorisent une bonne gouvernance de ces projets. Elle visait de plus à établir comment l'Agence, en collaboration avec ses partenaires, réalise la planification à long terme de ces projets. Elle nous a aussi permis d'apprécier la mise en place des mesures correctives pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est et d'examiner les changements en cours à l'AMT en matière de gestion de projet, plus spécifiquement le processus d'approbation de projet développé dans le cadre de la GPS.

L'AMT a constitué la principale entité visée par les travaux, tant pour la gouvernance que pour la gestion des projets. Toutefois, le MTQ a aussi été visé pour ce qui est des autorisations de financement des projets admissibles au *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*.

Nos travaux se sont déroulés de mai 2012 à juin 2013 et notre vérification a porté principalement sur les années 2008 à 2013. Toutefois, certains commentaires pourraient avoir trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Structure de gouvernance du transport collectif métropolitain



Réseau local
Réseau régional

Fonctions d'approbation
Fonctions de consultation
Liens administratifs
Liens organisationnels

Conseil composé en partie d'élus municipaux
Conseil composé en presque totalité d'élus municipaux
Intervenants dans le processus de consultation pour les comités d'axe, bureaux des partenaires, bureaux de projet
Organisme exploitant un réseau de train, un réseau d'autobus et responsable de la planification du réseau régional
Organisme exploitant un réseau de transport collectif et responsable de la planification du réseau local
Organisme responsable de l'aménagement sur son territoire et de la planification du transport régional (composé uniquement d'élus)

AQTIM	Association québécoise du transport intermunicipal et municipal
CIT	Conseil intermunicipal de transport
CRT	Conseil régional de transport
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
PAGTCP	*Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*
PMAD	*Plan métropolitain d'aménagement et de développement*
PQI	Plan québécois des infrastructures
PQI	Plan québécois des infrastructures en transport collectif du ministère des Transports
RTL	Réseau de transport de Longueuil
STL	Société de transport de Laval
STM	Société de transport de Montréal

Annexe 3 Sommaire des grands projets de *Vision 2020*

	Phase Sous-phase	Coût (M$)[1]	Subvention (M$)[2]
Projets dont le coût total figure dans le PTI[3]			
Centres d'entretien et sites de garage			
Ateliers et garages de jour pour l'entretien des trains de banlieue sur le site de Lachine	Réalisation –	118,8	86,8
Ateliers et garages de jour pour l'entretien des trains de banlieue sur le site de Pointe-Saint-Charles	Ingénierie Avant-projet définitif	269,8	194,3
Axe Pie-IX à Montréal et Laval – Voie réservée			
Aménagement permanent de voies réservées pour un service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX à Montréal et à Laval	Ingénierie Avant-projet définitif	316,3	228,4
Projets dont seul le coût des études figure dans le PTI[4]			
Réseau de métro – Programme de prolongement			
Études pour le prolongement des lignes jaune, orange et bleue du métro de Montréal	Planification Études	60,6	60,6
Mesures préparatoires au remplacement du pont Champlain – Bureau des partenaires			
Études pour un nouveau système de transport entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal (système léger sur rail)	Planification Études	27,8	27,8
Électrification du réseau métropolitain[5]			
Études pour étendre l'électrification à d'autres lignes du réseau de trains de banlieue ou à d'autres modes	Planification Concept	4,2	–
Études sur d'autres énergies propres ou des énergies alternatives	Planification Concept		
Terminus d'autobus au centre-ville[6]			
Études pour le développement d'un nouveau terminus au centre-ville	–	1,0	–
Plan de mobilité de l'Ouest			
Études par un bureau des partenaires pour dresser un portrait des besoins et des enjeux de mobilité pour l'ouest de l'île de Montréal	Planification Concept	23,2	15,8
Études pour l'ajout de nouvelles voies ferrées afin de bonifier l'offre de services sur la ligne Vaudreuil-Hudson pour le projet du Train de l'Ouest	Planification Avant-projet préliminaire		
Augmentation de la capacité du tunnel Mont-Royal – Programme Réno tunnel			
Études sur les mesures à mettre en place pour améliorer la sécurité du tunnel et en augmenter la capacité	Planification Avant-projet préliminaire	25,0	–
Réalisation de mesures de sécurité à court terme	Réalisation –		5,4

1. Le coût figure dans le PTI 2014-2015-2016 de l'AMT.
2. La subvention figure dans le PQI en transport collectif du MTQ pour les années 2013 à 2018. Le taux de subvention varie entre 75 et 100 % selon la nature des projets.
3. Ces projets sont à l'étape des plans et devis ou à l'étape de la réalisation.
4. Ces projets sont à l'étape des études ou de l'avant-projet préliminaire. Il est important de noter que seul le coût des études requises pour l'étape subséquente est inscrit dans le PTI de l'AMT et dans le PQI en transport collectif du MTQ.
5. Le projet d'électrification du réseau métropolitain était inscrit dans le PTI 2012-2013-2014 à un montant de 55,5 millions de dollars pour des études d'avant-projet définitif. Dans le PTI 2014-2015-2016, il a été ramené à une enveloppe de 4,2 millions pour des études de concepts.
6. Le projet du terminus d'autobus au centre-ville a été révisé pour tenir compte de l'arrivée future du système léger sur rail qui diminuera le volume d'autobus au centre-ville. L'AMT n'envisage plus d'implanter un nouveau terminus permanent. Par contre, elle prévoit 13 millions de dollars dans le PTI 2014-2015-2016 pour un terminus temporaire qui figure parmi les mesures d'atténuation du projet de l'échangeur Turcot.

Annexe 4 Cycle de vie d'un projet et processus d'approbation[1]

1. Chaque porte et chaque jalon représentent un point de contrôle, soit la décision de poursuivre ou non le projet (porte) ou l'approbation de la référence de base qui est composée de la portée, de l'échéancier et du budget pour compléter la prochaine phase (porte et jalon).
2. Aucune estimation budgétaire sur le coût total du projet n'est effectuée avant la porte 1 et les pourcentages de marge d'erreur peuvent varier selon la nature du projet.

Source : AMT.

IQ Infrastructure Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

5

Infractions aux lois comportant des dispositions pénales

Ministère de la Justice du Québec
Directeur des poursuites criminelles et pénales
Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le droit pénal vise à ce que les citoyens adoptent des comportements respectueux des lois. Le processus relatif au droit pénal comporte plusieurs étapes relevant de nombreux acteurs qui ont tous un rôle important à jouer pour maximiser l'efficacité du processus.

Nos travaux de vérification avaient les objectifs suivants : apprécier l'application des mesures permettant le respect des lois et évaluer l'efficience des processus administratifs.

Les entités retenues pour notre vérification ont été sélectionnées en fonction de la nature de leurs activités. Le ministère de la Justice du Québec (MJQ) ainsi que le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) interviennent directement dans la gestion des infractions de la plupart des lois comportant des dispositions pénales. La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est retenue en tant que poursuivant désigné pour les deux lois dont elle est responsable.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des infractions aux lois comportant des dispositions pénales.

L'effet dissuasif de l'application des mesures pénales est compromis : pour certaines lois, la probabilité de « se faire prendre » est mince et, pour plusieurs lois, la conséquence associée au geste fautif est faible. Par exemple, le délai de règlement moyen entre la date de l'infraction et la fermeture d'un dossier est long. Dans le cas des constats provenant de rapports d'infraction généraux de 2007-2008 pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, ce délai a été de 880 jours.

Au Bureau des infractions et amendes (BIA), une unité autonome de service du MJQ, la préparation des constats à partir des rapports d'infraction généraux n'est pas toujours effectuée de manière diligente, ce qui retarde la signification du constat au défendeur. Pour 2012-2013, 36 % des dossiers ont été préparés dans un délai supérieur à six mois.

Le DPCP n'a pas établi de mécanisme de contrôle pour s'assurer que les procureurs concernés respectent ses directives. Par exemple, pour la directive visant à limiter les demandes de remise, les données disponibles révèlent que, pour neuf lois, plus de 30 % des dossiers ayant fait l'objet d'un jugement en 2012-2013 ont nécessité au moins trois remises.

Malgré le long délai lié à la poursuite devant les tribunaux, le DPCP et la CSST n'ont pas l'information de gestion leur permettant de départager le délai qui leur est attribuable de celui qu'ils ne peuvent contrôler. Les dossiers pour lesquels les défendeurs ont fourni un plaidoyer de non-culpabilité ont été traités dans un délai total moyen de plus d'un an.

L'organisation du travail au BIA ne favorise pas un recouvrement rapide ni optimal des créances. Au 31 mars 2013, les sommes à recouvrer par le BIA étaient de 342,3 millions de dollars. Près de 51 % de ces créances étaient âgées de plus de deux ans et 24 %, de plus de cinq ans.

Les actions qui permettraient le recouvrement des créances ne sont pas toujours accomplies en temps opportun. Par exemple, pour 9 des 35 dossiers examinés faisant l'objet d'un défaut de paiement, l'opportunité d'effectuer des mesures de recouvrement est présente, mais aucune mesure n'est prise et la raison de cette inaction n'est pas documentée.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MJQ, du DPCP et de la CSST. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère de la Justice

1. **Mettre en place les mesures permettant d'améliorer les délais de règlement sur lesquels il peut agir.**
2. **Conseiller le gouvernement sur les moyens à mettre en place pour permettre une appréciation du processus qui vise le respect des lois comportant des dispositions pénales.**
3. **Réduire le délai de traitement, notamment celui relatif à la préparation des constats et à la transmission des dossiers au Directeur des poursuites criminelles et pénales.**
4. **Intégrer dans ses méthodes de travail les pratiques reconnues en matière de recouvrement, notamment améliorer la démarche de perception et s'assurer que celle-ci est suivie par les percepteurs afin d'optimiser le recouvrement.**

Recommandations au Directeur des poursuites criminelles et pénales

5. **S'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.**
6. **Terminer la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et en profiter pour recenser les pratiques en vue d'accroître la cohérence, l'efficience et la diligence pour la gestion des dossiers, et intégrer les meilleures dans les façons de faire.**
7. **Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable au Directeur pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

Recommandations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

8. **Analyser les pratiques de gestion régionales concernant la préparation des constats, le traitement des plaidoyers et le processus de poursuite devant les tribunaux en vue de retenir les meilleures pratiques et ainsi d'améliorer la cohérence et l'efficience du traitement des dossiers.**
9. **Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable à la Commission pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

Recommandation au ministère de la Justice, au Directeur des poursuites criminelles et pénales et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

10. **Améliorer la reddition de comptes, notamment en documentant l'évaluation de la performance par l'utilisation d'indicateurs pertinents pour toutes les activités importantes en matière pénale sous leur responsabilité.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 10

2.1 **Application des mesures en matière pénale** 10

Détection des infractions

Importance des sanctions

Délai de règlement

Conclusion

Recommandations

2.2 **Efficience des processus administratifs** 16

Constats d'infraction, plaidoyers et paiements

Poursuite devant les tribunaux

Exécution du jugement

Reddition de comptes

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 33

Annexes et sigles 39

1 Mise en contexte

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification

Yanick Atangana
Sarah Leclerc
Stéphane Michaud
Cécile Pernois

1 Le droit pénal vise à ce que les citoyens adoptent des comportements respectueux des lois afin que chacun puisse exercer ses activités en toute sécurité. Il encadre diverses activités, telles que la conduite d'activités économiques, la protection du public et de l'environnement, ainsi que la santé publique. Les lois comportant des dispositions pénales prévoient des amendes en cas de non-respect de leurs dispositions.

2 Outre les amendes, les ministères et organismes responsables de l'application des lois comportant des dispositions pénales peuvent utiliser certains autres moyens pour favoriser le respect des lois. Notons les campagnes d'information et de sensibilisation ainsi que l'usage de divers moyens coercitifs, comme le retrait de permis ou l'application de pénalités administratives.

Cadre légal, réglementaire et normatif

3 La nature des infractions ainsi que les amendes qui y sont rattachées sont variables et elles sont déterminées par chacune des lois. Le *Code de procédure pénale* spécifie, quant à lui, la procédure à suivre ainsi que les obligations de chacun des intervenants, de la préparation du constat d'infraction jusqu'à l'exécution du jugement. Mentionnons que c'est le *Code de procédure civile* qui encadre les mesures d'exécution en matière de saisie.

4 Toute poursuite pénale débute au moment de la signification d'un constat d'infraction. Le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) a la responsabilité d'agir comme poursuivant dans les affaires où le *Code de procédure pénale* s'applique. Par ailleurs, certaines lois accordent le droit de poursuivre à certains organismes, appelés **poursuivants désignés**. Cependant, le DPCP a le pouvoir d'intervenir pour assumer la conduite d'une poursuite menée par un poursuivant désigné ou bien d'en ordonner l'arrêt, s'il le juge à propos, excepté dans les affaires traitées en première instance par l'Agence du revenu du Québec.

5 Au 1er septembre 2013, près de **500 lois** d'utilisation courante étaient en vigueur au Québec et 241 d'entre elles comportaient des dispositions pénales. La plupart de ces 241 lois prévoient des amendes minimum et maximum pour une infraction donnée. De plus, 62 % de ces lois fixent des sommes plus importantes en cas de récidive et 44 % le font si l'infraction est commise par une personne morale.

Les poursuivants désignés sont, par exemple, l'Autorité des marchés financiers, l'Agence du revenu du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).

Ce nombre exclut les lois ayant un caractère privé, qui visent des groupes limités et déterminés ou une situation précise et qui n'ont pas d'incidences sur les citoyens en général, ainsi que celles dont les effets sont limités dans le temps, par exemple les lois sur les crédits budgétaires.

Constats d'infraction

6 La gestion des constats d'infraction est assumée par le Bureau des infractions et amendes (BIA), une unité autonome de service du ministère de la Justice du Québec (MJQ). En effet, bien que la responsabilité de la poursuite relève du DPCP, c'est le personnel du BIA qui procède à la plupart des activités liées à la gestion des constats. En 2012-2013, le BIA a reçu **405 864 dossiers** d'infraction reliés à des lois provinciales : 69 % d'entre eux étaient constitués de constats d'infraction portatifs, c'est-à-dire de constats préparés et signifiés lors de l'observation de l'infraction par une **personne autorisée**.

Ces dossiers excluent ceux établis par les poursuivants autres que le DPCP, notamment ceux établis par les poursuivants désignés ou les ordres professionnels.

Les personnes autorisées sont notamment les policiers, les contrôleurs routiers, les agents de la faune et les inspecteurs du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

7 Les autres dossiers d'infraction ont trait à des rapports d'infraction généraux, qui sont des documents renfermant l'information pertinente pour la préparation des constats. Environ la moitié des rapports provenaient de radars photo.

Processus de gestion des infractions

8 C'est le ministre de la Justice qui a la responsabilité de surveiller toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Québec, à l'exception des responsabilités attribuées au ministre de la Sécurité publique, telles que la surveillance de la circulation routière et l'administration des établissements de détention. Le MJQ appuie le ministre de la Justice dans ses responsabilités.

9 Plusieurs intervenants participent au **processus** relatif à la gestion des infractions, dont les différentes étapes sont énumérées ci-dessous.

Cette description du processus n'inclut pas les poursuites qui sont intentées par une municipalité, notamment celles liées aux infractions au *Code de la sécurité routière* commises sur son territoire ou à ses règlements municipaux.

- Les activités se rapportant à la détection des infractions relatives à une loi relèvent des ministères et organismes responsables de l'application de la loi concernée. La préparation des rapports d'infraction généraux et des constats portatifs relève également de ceux-ci.
- La préparation des constats provenant des rapports d'infraction généraux est faite par le BIA et le DPCP. Les poursuivants désignés peuvent également préparer et signifier des constats d'infraction. Le traitement des plaidoyers et des paiements sont du ressort soit du BIA, soit des poursuivants désignés.
- La poursuite devant les tribunaux est sous la responsabilité du DPCP ou des poursuivants désignés.
- La gestion de l'audience dépend de la magistrature, en collaboration avec le MJQ qui apporte le soutien aux activités judiciaires.
- Le jugement relève de la magistrature.
- L'exécution du jugement est du ressort du BIA.

10 L'annexe 2 détaille les rôles et les responsabilités de chacune des entités vérifiées. L'annexe 3 schématise les principales étapes du processus de gestion des infractions lorsque le DPCP est le poursuivant. Elle précise également les intervenants responsables de chacune des activités.

11 Si l'on exclut celles qui relèvent de la magistrature, les étapes se répartissent en trois principales activités : la gestion des constats d'infraction, des plaidoyers et des paiements, la gestion des poursuites devant les tribunaux et l'exécution des jugements.

Constats d'infraction, plaidoyers et paiements

12 Les ministères et organismes relèvent les infractions et préparent des constats d'infraction portatifs ou des rapports d'infraction généraux. Les rapports d'infraction généraux sont transmis au BIA, qui les analyse avec le DPCP pour s'assurer qu'il y a matière à poursuivre, prépare les constats d'infraction, le cas échéant, et les signifie au **défendeur** au nom du DPCP. Notons que l'autorisation d'un procureur du DPCP est nécessaire pour refuser d'intenter une poursuite.

Le défendeur est la personne physique ou autre contre laquelle une poursuite est intentée.

13 Par ailleurs, les poursuivants désignés préparent et signifient eux-mêmes les constats d'infraction, traitent les plaidoyers et les paiements et voient à la poursuite des personnes devant les tribunaux.

14 Les constats d'infraction portatifs se rapportant aux lois dont le DPCP est le poursuivant sont acheminés au BIA qui voit, tout comme pour les constats qu'il a préparés, au traitement des plaidoyers et aux paiements provenant du défendeur.

15 Dans le cas du **paiement total de l'amende et des frais réclamés**, que ce paiement soit accompagné ou non du plaidoyer de culpabilité, le BIA ou le poursuivant désigné procède à l'encaissement puis ferme le dossier. Dans le cas d'un plaidoyer de non-culpabilité ou de l'**absence d'un plaidoyer** (sans paiement total), le BIA transmet le dossier aux bureaux régionaux du DPCP pour la suite du processus judiciaire. Quant aux poursuivants désignés, ils voient eux-mêmes au déroulement du processus.

Le *Code de procédure pénale* précise que :

- le défendeur qui règle la totalité de l'amende et des frais réclamés sans avoir consigné de plaidoyer est réputé coupable ;
- le défendeur qui ne transmet ni le plaidoyer ni la totalité de l'amende et des frais réclamés est réputé avoir transmis un plaidoyer de non-culpabilité.

16 Enfin, pour certains constats d'infraction portatifs liés au *Code de la sécurité routière* pour lesquels il n'y a pas de réponse du défendeur, le BIA transmet le dossier à un **juge de paix fonctionnaire** qui rend alors un jugement de culpabilité par défaut, c'est-à-dire en l'absence des parties, ou annule la poursuite, le cas échéant.

Le juge de paix fonctionnaire relève du ministère de la Justice.

Poursuite devant les tribunaux

17 La poursuite est menée devant la Cour du Québec, généralement par un procureur du DPCP ou, plus occasionnellement, par un poursuivant désigné. Le DPCP établit des directives quant à la conduite des poursuites pénales non seulement à l'intention des procureurs sous son autorité, mais aussi à celle des poursuivants désignés.

18 Le poursuivant révise le dossier pour s'assurer qu'il y a une « infraction en droit » et qu'il peut légalement en faire la preuve. Il peut procéder à des négociations avec le défendeur, par exemple abandonner un chef d'accusation en échange d'un plaidoyer de culpabilité portant sur un ou plusieurs chefs d'accusation.

19 Les causes liées à des infractions aux lois comportant des dispositions pénales sont généralement entendues par des **juges de paix magistrats**. C'est la magistrature, par l'entremise des juges en situation de gestion et du personnel administratif sous leur responsabilité, qui est chargée de l'établissement du calendrier des audiences tenues au tribunal. Le MJQ, quant à lui, assure le soutien à l'activité judiciaire ; entre autres, il est responsable de tenir le **plumitif**.

Les juges de paix magistrats sont sous l'autorité du juge en chef de la Cour du Québec ; une de leurs principales fonctions est l'audition en première instance de la majorité des dossiers en matière pénale provinciale.

Le plumitif est le registre contenant notamment la date d'obtention du plaidoyer, la date d'ouverture du dossier à la cour, les dates d'audience et le résultat du jugement.

Exécution du jugement

20 Le BIA a la responsabilité d'exécuter les jugements en matière pénale. En effet, il est chargé de recouvrer les sommes ou d'appliquer les mesures compensatoires prévues dans le *Code de procédure pénale*, et ce, peu importe le poursuivant engagé dans le dossier. Lorsque les paiements ne sont pas reçus dans le délai, les percepteurs du BIA recourent à divers moyens, notamment l'entente de paiement par versements, la transmission d'avis de non-paiement à la **Société de l'assurance automobile du Québec**, la saisie de salaire, la saisie mobilière.

La Société de l'assurance automobile doit suspendre le permis de conduire d'une personne qui a des amendes impayées à la suite d'une infraction au *Code de la sécurité routière*.

21 Dans certains cas, les percepteurs appliquent des mesures compensatoires : ils peuvent offrir au défendeur d'effectuer des travaux ou demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement. Ces mesures compensatoires règlent sa dette.

22 Les entités retenues pour notre vérification ont été sélectionnées en fonction de la nature de leurs activités. Le MJQ ainsi que le DPCP interviennent directement dans la gestion des infractions de la plupart des lois comportant des dispositions pénales. La CSST est un poursuivant désigné et, à ce titre, elle signifie et traite des constats d'infraction et mène la poursuite devant les tribunaux. Bien que le volume des activités de la CSST en matière pénale soit significativement moins élevé que celui du BIA et celui du DPCP, nous avons retenu la CSST afin de vérifier le travail réalisé par un poursuivant désigné.

23 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

24 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'appréciation de l'application des mesures permettant le respect des lois et l'examen de l'efficience des processus administratifs.

2.1 Application des mesures en matière pénale

25 Rappelons que l'objectif du droit pénal est de faire adopter des comportements respectueux des lois par les citoyens. Le processus relatif au droit pénal comporte plusieurs étapes qui relèvent de nombreux intervenants. Ces derniers ont tous un rôle important à jouer pour maximiser l'efficacité du processus. Parmi eux, mentionnons les ministères et organismes chargés de l'application d'une loi. L'annexe 4 présente les ministères responsables de plusieurs lois comportant des dispositions pénales et indique le nombre de lois concernées.

26 Le MJQ, quant à lui, doit veiller à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi. La *Loi sur le ministère de la Justice* précise également que le ministre de la Justice doit élaborer des orientations et prendre des mesures en matière pénale, et donner son avis aux ministres titulaires des divers ministères sur toutes les questions de droit qui les concernent.

27 Comme les responsabilités visant à faire respecter les lois sont partagées entre plusieurs intervenants, la coordination des actions de chacun s'avère importante. À notre avis, le MJQ, de par son expertise, ses responsabilités et ses liens avec les différents acteurs, est celui qui est le mieux placé pour apprécier, en collaboration avec ses partenaires, l'ensemble des mesures prises en matière pénale et repérer les secteurs où les améliorations sont nécessaires, le cas échéant.

28 Le MJQ dispose de diverses sources d'information reliées à l'application des mesures en matière pénale, notamment :

- l'information sur le montant des amendes selon les lois en vigueur ou les projets de loi ;
- les données du plumitif dressant l'historique des dossiers de la date d'infraction jusqu'au jugement ;
- la base de données du BIA contenant l'état d'avancement des dossiers, depuis leur réception au BIA jusqu'au recouvrement.

29 Le MJQ ne fait pas d'analyse globale de ces données qui porterait notamment sur le montant des amendes, le nombre de constats signifiés par année et par loi, et le délai de règlement des dossiers d'infraction. En effet, le ministère considère que le fait de dresser un tel portrait ne fait pas partie de ses responsabilités. Nous avons donc procédé à un examen de la situation à partir des différents renseignements disponibles et de l'étude des processus en place.

30 Nous avons complété cet examen par le recensement des lacunes importantes que le Vérificateur général a relevées dans diverses missions de vérification publiées récemment. Ces lacunes concernaient la surveillance exercée par les ministères et organismes des activités relevant de lois qui ont des dispositions pénales.

31 C'est principalement la combinaison de deux facteurs qui peut influencer les personnes à respecter la loi. Il y a d'abord la probabilité de se « faire prendre » lorsqu'elles commettent une infraction et, ensuite, l'importance de la conséquence qui en découle.

32 La probabilité de « se faire prendre » dépend notamment de la qualité de la surveillance exercée par les ministères et organismes pour détecter les infractions. La perception de l'importance de la conséquence, quant à elle, peut être influencée par le poids de la sanction attendue et l'évaluation du risque que cette sanction se matérialise.

33 L'effet dissuasif de l'application des mesures pénales est compromis : pour certaines lois, la probabilité de « se faire prendre » est mince et, pour plusieurs lois, la conséquence associée au geste fautif est faible.

34 En effet, des lacunes ont été décelées à l'égard d'éléments liés aux deux facteurs mentionnés ci-dessus. Ces éléments sont la détection des infractions, l'importance financière des sanctions et le délai de règlement des dossiers d'infraction.

Détection des infractions

35 Le législateur qui adopte une loi s'attend à ce qu'elle soit respectée ; si ce n'est pas le cas, des moyens doivent être mis en place par les ministères ou les organismes responsables de son application. Pour ce faire, ils disposent de plusieurs mesures dissuasives. Mentionnons notamment la sensibilisation de la population concernée, l'imposition de pénalités administratives, le retrait de permis ou l'annulation de subventions. Les ministères et organismes peuvent également faire preuve de coercition afin d'assurer le respect de la loi en donnant un constat d'infraction.

36 Nous avons recensé un nombre élevé de lois pour lesquelles aucune ou très peu d'infractions sont constatées. Le DPCP est le poursuivant pour 159 lois ayant des dispositions pénales. Notre analyse des constats d'infraction pour ces lois en 2011-2012 et en 2012-2013 indique qu'aucun constat d'infraction n'a été signifié pour près de 65 % de celles-ci. Par ailleurs, pour plusieurs autres lois (10 %), le nombre de constats signifiés annuellement est de moins de 10.

37 De prime abord, un tel résultat pourrait être interprété comme une bonne nouvelle. En effet, ce pourrait être le signe d'un grand taux de respect des lois et des règlements en vigueur et du peu de cas de délinquance. Il est possible

que ce soit vrai pour certaines lois, notamment celles pour lesquelles les ministères et organismes ont trouvé des moyens dissuasifs efficaces autres que les amendes, que ceux-ci soient coercitifs ou préventifs.

38 Cependant, ce n'est pas la situation que le Vérificateur général a observée de façon générale lors de ses missions antérieures de vérification de l'optimisation des ressources. Ainsi, pour les activités vérifiées, le faible nombre de constats d'infraction signifiés résulte souvent du fait que les mécanismes de détection et de surveillance des infractions sont défaillants. Au cours des cinq dernières années, le Vérificateur général a réalisé neuf missions qui comportaient des travaux liés au respect de lois contenant des dispositions pénales ; ceux-ci concernaient la surveillance exercée par différents ministères ou organismes par rapport à ces lois. Il est à noter que les travaux n'ont pas touché les activités de surveillance menées par la Sûreté du Québec et ne comprennent donc pas le nombre relativement important d'infractions relevées par celle-ci. Voici ces neuf missions.

Rapport de vérification	Date de publication
Interventions gouvernementales dans le secteur minier	Avril 2009
Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste	Mars 2011
Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel*	Mars 2011
Services de garde éducatifs à l'enfance : qualité, performance et reddition de comptes	Novembre 2011
Sécurité routière des véhicules lourds	Mai 2012
Services d'hébergement	Mai 2012
Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales	Février 2013
Contrôle et surveillance de la production d'eau potable	Février 2013
Non-production de déclarations à Revenu Québec	Juin 2013

39 Des problèmes récurrents ont été relevés à l'égard des processus de détection d'infractions. Mentionnons notamment les faits ci-dessous.

- Pour sept des neuf rapports concernés, nous avons recensé des lacunes dans la stratégie de surveillance utilisée. Par exemple, elle ne reposait pas sur une analyse de risques.
- Sept de ces rapports faisaient état de lacunes à l'égard de la réalisation des inspections. On y trouvait, par exemple, un faible nombre d'inspections, l'absence de rapports d'inspection, des inspections non réalisées en temps opportun et l'imposition d'amendes non uniforme pour des infractions semblables.

40 La réalisation rigoureuse d'activités d'inspection planifiées selon une approche basée sur les risques et correctement documentées s'avère pourtant une condition essentielle pour favoriser l'efficacité de l'application des mesures en matière pénale.

Importance des sanctions

41 L'équilibre entre l'infraction reprochée et la sanction, notamment le montant de l'amende, représente un grand défi. D'ailleurs, déjà en 1991, le Conseil du trésor demandait au MJQ de « revoir l'ensemble du processus de révision des amendes en collaboration avec le ministère des Finances ».

42 À l'origine, l'une des préoccupations du ministère des Finances était celle de la dépréciation de la valeur des amendes au fil des années, ce qui avait pour effet d'estomper progressivement leur effet dissuasif.

43 Pour le MJQ, la révision de la façon dont se détermine le montant des amendes était souhaitable. En effet, il voulait non seulement considérer l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, mais aussi définir des critères objectifs et juridiques permettant l'adéquation entre l'infraction, la peine et l'intérêt social. Cette façon de faire visait à assurer la cohérence des règles sociales et le respect des lois.

44 Après plus de 20 ans et divers changements de cap, les travaux du MJQ se sont concrétisés par l'élaboration d'un projet de guide pour aider les ministères et organismes à fixer le montant de l'amende selon divers types d'infractions. À la fin de nos travaux, les autorités ministérielles n'avaient pas encore approuvé ce guide. Ainsi, dans les faits, il n'existe toujours pas de processus de révision du montant des amendes.

45 Un tel processus serait souhaitable, car le montant des amendes est resté identique depuis au moins 10 ans pour près de 55 % des lois contenant des dispositions pénales ; pour 42 % d'entre elles, cela fait plus de 15 ans. Aujourd'hui, les amendes ne peuvent avoir le même effet dissuasif que lorsque le législateur a adopté les lois. À titre d'exemple, 100 dollars de 1997 valent environ 135 dollars en 2013 lorsqu'on tient compte de l'indice des prix à la consommation. Cela est d'autant plus important que, bien qu'il existe souvent un écart important entre les montants minimum et maximum pour les amendes prévues, celles distribuées aux contrevenants correspondent, dans la plupart des cas, au montant minimum.

46 Il est intéressant de noter que, dans les quelques lois qui prévoient une clause d'indexation annuelle des amendes, leur valeur est maintenue dans le temps sans que des travaux législatifs ou des décisions gouvernementales soient nécessaires.

Délai de règlement

47 On entend par délai de règlement la durée entre la date de l'infraction et la date de la fermeture du dossier soit par l'encaissement total des sommes dues ou par l'application de mesures compensatoires qui règlent la dette (l'exécution de travaux ou ultimement l'emprisonnement). Un long délai de règlement a des effets : non seulement il ne favorise pas le changement de comportement, mais il peut aussi entacher la crédibilité du processus.

48 Puisque le règlement d'un dossier peut s'étendre sur plusieurs années, nous avons utilisé la population des constats traités en 2007-2008 pour les lois provinciales dont le DPCP est le poursuivant afin de calculer le délai de règlement total. Dans ce délai sont inclues les activités des différents intervenants, notamment les ministères et organismes responsables de la détection des infractions, le BIA, les poursuivants et la magistrature.

49 Notre population se sépare en deux grandes catégories : les constats d'infraction portatifs et les constats préparés à partir de rapports d'infraction généraux. Leur différence principale réside dans le fait que, dans le cas des constats portatifs, il n'existe pas de délai entre le moment de l'infraction et la signification du constat au défendeur, étant donné qu'il lui est transmis sur le champ.

50 Le délai est également tributaire du plaidoyer du défendeur. Dans le cas d'un plaidoyer de culpabilité, le dossier ne se rend pas devant les tribunaux, ce qui en diminue le temps de règlement.

51 En 2007-2008, 387 611 dossiers transmis au BIA ont donné lieu à des constats d'infraction. Le tableau 1 présente notamment le délai de règlement des dossiers pour les constats portatifs et pour les constats provenant d'un rapport d'infraction général.

Tableau 1 Délai moyen de règlement des dossiers transmis au BIA en 2007-2008

	Constats d'infraction portatifs		Constats provenant d'un rapport d'infraction général	
	Culpabilité	**Non-culpabilité**	**Culpabilité**	**Non-culpabilité**
Constats signifiés Nombre	218 422	122 782	19 679	26 728
Pourcentage du total des constats	64,0	36,0	42,4	57,6
Délai moyen de règlement (en jours)	**153**	**554**	**292**	**880**
Dossiers non réglés au 31 mai 2013 Nombre	307	10 143	387	5 777
Pourcentage des dossiers non réglés par rapport aux constats signifiés	0,1	8,3	2,0	21,6
Total des constats	**341 204**		**46 407**	

Source : BIA.

52 Le délai de règlement moyen entre la date de l'infraction et la fermeture d'un dossier est long. Pour certains types de dossiers, il est d'environ deux ans et demi.

53 Dans le cas de constats provenant de rapports d'infraction généraux pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, le délai moyen de règlement a été de 880 jours, ce qui nous apparaît très long. Pour plusieurs lois, ce délai dépasse 3 ans. Enfin, lors de nos travaux, près de 22 % de ce type de dossiers n'étaient pas encore réglés, soit plus de 5 ans après que l'infraction a eu lieu.

54 Par ailleurs, l'emploi des constats portatifs a l'avantage de limiter le nombre d'intervenants ainsi que les étapes nécessaires au traitement du dossier, ce qui diminue significativement le délai de règlement. Cependant, ce ne sont pas tous les ministères et organismes qui ont l'autorisation d'utiliser des constats portatifs et certains types d'infractions se prêtent difficilement à leur usage.

55 Malgré les avantages reliés à ce type de constats, le délai moyen de règlement des dossiers demeure relativement long. Par exemple, pour les 36 % des constats portatifs pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, le délai moyen a été de 554 jours entre la date d'infraction et la date du règlement. De plus, ce délai dépasse 700 jours pour 8 lois. Par ailleurs, 10 143 dossiers d'infraction de 2007-2008 (8,3 %) n'étaient pas encore réglés lors de nos travaux.

Conclusion

56 Notre analyse révèle qu'il existe des lacunes pour plusieurs volets du processus permettant d'assurer le respect des lois contenant des dispositions pénales, notamment les volets ayant trait à la détection des infractions, au montant des sanctions ainsi qu'au délai de règlement des dossiers.

57 La responsabilité de veiller au respect d'une loi de même que la décision de proposer des modifications législatives reviennent aux ministères et organismes responsables de son application. D'autres acteurs jouent également un rôle important dans le processus visant l'application des mesures en matière pénale. Toutefois, étant donné que le MJQ est responsable de la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Québec, il a, à notre avis, un rôle important à jouer dans l'ensemble du processus. Pour certains points, il est lui-même en mesure d'apporter des correctifs, notamment en ce qui concerne le délai de règlement. Dans d'autres cas, la responsabilité d'apporter les améliorations relève avant tout des autres ministères et organismes.

58 Le MJQ considère qu'il n'est pas de sa responsabilité de recenser l'ensemble des problèmes et de rechercher des solutions visant l'amélioration du processus dans son ensemble. Cela crée un vide important par rapport à l'application des mesures en matière pénale. En effet, il est important qu'un diagnostic soit établi et que des solutions soient proposées.

59 Étant donné qu'il a comme mandat de conseiller le gouvernement, le MJQ doit le guider sur les moyens à mettre en place pour apprécier les résultats globaux de l'application du processus en matière pénale, notamment la désignation d'un responsable.

Recommandations

60 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Justice.

1 **Mettre en place les mesures permettant d'améliorer les délais de règlement sur lesquels il peut agir.**

2 **Conseiller le gouvernement sur les moyens à mettre en place pour permettre une appréciation du processus qui vise le respect des lois comportant des dispositions pénales.**

2.2 Efficience des processus administratifs

61 Nous avons examiné les étapes suivantes du processus permettant l'application des mesures en matière pénale pour voir comment elles contribuent à son efficience :

- gestion des constats d'infraction, des plaidoyers et des paiements ;
- poursuite devant les tribunaux ;
- exécution des jugements.

62 Les lacunes décelées à l'égard de chacune des étapes contribuent à alourdir l'ensemble du processus et à en diminuer l'efficience.

Constats d'infraction, plaidoyers et paiements

63 La gestion des constats, des plaidoyers et des paiements constitue une partie importante des activités du BIA. Il prépare les constats à partir des rapports d'infraction généraux venant de la plupart des ministères et organismes, y compris ceux provenant des radars photo. En plus de traiter les plaidoyers reçus et les paiements pour ces constats, il s'occupe de ceux reliés aux constats portatifs.

64 Quant à la CSST, la préparation des constats d'infraction s'insère dans une activité beaucoup plus large, celle relative à la surveillance de la santé et de la sécurité des travailleurs. Elle prépare ses constats d'infraction à partir d'une fiche de suivi de dénonciation provenant de l'équipe d'inspection et elle traite les plaidoyers et les paiements liés à ces constats.

65 Bien que les processus du BIA et de la CSST pour préparer et signifier les constats d'infraction et pour traiter les plaidoyers et les paiements respectent les dispositions du *Code de procédure pénale*, l'efficience du traitement pourrait être améliorée, notamment pour la préparation des constats.

Préparation et signification des constats

66 Au BIA, la préparation et la signification de tous les constats provenant des rapports d'infraction généraux des ministères et organismes sont effectuées de façon centralisée. Pour la CSST, ces étapes sont faites dans chacune des 20 directions régionales.

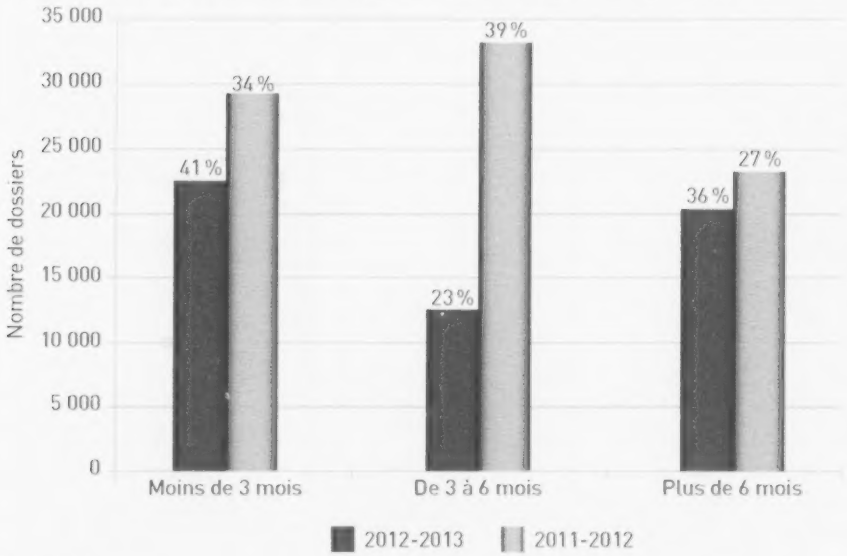
67 Au BIA, la préparation des constats à partir des rapports d'infraction généraux n'est pas toujours effectuée de manière diligente, ce qui retarde la signification du constat au défendeur. À la CSST, le délai relatif à l'analyse de la preuve pourrait être amélioré.

68 En effet, le BIA a eu besoin de plus de six mois pour préparer 36 % de ces constats en 2012-2013. Pour la CSST, le délai moyen varie de façon importante entre les régions et plusieurs d'entre elles affichent un long délai.

69 De façon générale, une infraction devient prescrite si elle n'est pas signifiée au contrevenant dans les 365 jours après qu'elle a été commise. Le BIA se préoccupe de signifier tous les constats avant leur prescription. Cependant, il ne s'est pas fixé d'objectif à l'égard du délai de préparation des constats, ce qui ne facilite pas son amélioration.

70 Lors de nos travaux, nous avons calculé qu'un délai moyen de 132 jours a été nécessaire au BIA pour préparer 56 360 constats à partir des rapports d'infraction généraux reçus en 2012-2013, à l'exclusion de ceux liés aux radars photo. Pour ceux reçus en 2011-2012, le délai moyen était de 129 jours. La figure 1 présente la répartition du délai pour les dossiers reçus durant les années 2011-2012 et 2012-2013. Pour 2012-2013, près du quart des constats ont été préparés dans une période de 3 à 6 mois et, pour 36 % des dossiers (27 % en 2011-2012), le délai est supérieur à 6 mois.

Figure 1 Délai de traitement des rapports d'infraction généraux par le BIA



Source : BIA.

71 Malgré ces résultats, le BIA n'a pas fait d'analyse détaillée pour déterminer précisément les causes de ce délai. Une des raisons qu'il donne est le manque de contrôle sur le nombre et le flux de dossiers envoyés par les **mandants**. La quantité et la fréquence variable des dossiers transmis peuvent, en effet, avoir un impact sur l'organisation du travail et contribuer à augmenter le délai de traitement. Cependant, le BIA ne s'est pas entendu avec ses mandants sur les moyens à prendre pour diminuer les incidences négatives découlant de la situation actuelle. Certaines initiatives ont été entreprises par le BIA, mais celles-ci n'ont pas permis d'améliorer significativement la situation.

Aux fins de notre vérification, les mandants sont les ministères et organismes ayant dénoncé une infraction.

72 Par ailleurs, la pratique de gestion retenue par le BIA à l'égard des demandes de complément d'information contribue à accroître significativement la durée de traitement des dossiers concernés. En effet, lorsque le BIA ne reçoit pas de réponse dans un premier délai de 60 jours, une lettre de rappel est envoyée au mandant. Le BIA laisse passer 60 jours additionnels avant que le dossier soit transmis à un technicien, mais dans ce cas, il se sera alors passé 4 mois avant qu'une action significative soit entreprise.

73 En ce qui concerne la CSST, elle s'est fixé, pour 2013, un délai maximal de 100 jours entre la date d'infraction et la signification du constat. Le délai moyen entre la transmission de la fiche de suivi de dénonciation par l'équipe d'inspection au procureur et la finalisation du constat était de 60 jours en 2012 et l'analyse de la suffisance de la preuve par le procureur en occupe une part très importante (environ 84 %). L'examen de la durée de cette étape révèle d'importants écarts entre les régions : 5 régions enregistrent un délai moyen inférieur à 30 jours, alors que, pour 4 autres, celui-ci est de plus de 72 jours.

74 Les directives de la CSST ne sont pas toutes comprises et appliquées de la même façon dans les régions, ce qui nuit à la cohérence dans le traitement des dossiers et ne favorise pas l'efficience du processus.

75 Notons que, dans un contexte de décentralisation, il importe de se doter de directives suffisamment précises pour favoriser la cohérence dans le traitement des dossiers. De plus, l'analyse des différentes façons de faire permet de relever les bonnes pratiques qui doivent être appliquées par l'ensemble des régions.

76 La CSST s'est dotée du *Cadre d'émission des constats d'infraction* en vue d'implanter de façon harmonieuse les nouvelles dispositions relatives notamment à la signification des constats et à la détermination de la peine. Néanmoins, ce cadre d'intervention n'est pas toujours soutenu par une formation du personnel concerné ; pourtant, une telle formation permet d'assurer une interprétation uniforme dans toutes les régions, en tout temps.

77 Les façons de faire améliorant l'efficience du processus ou la cohérence dans le traitement des dossiers ne sont pas systématiquement utilisées dans les quatre directions régionales vérifiées. En effet, seules deux directions ont mis en place un processus de contrôle de la qualité et une seule a formé un comité de travail statuant sur les éléments de preuve nécessaires dans les dossiers dès leur ouverture afin d'en améliorer la qualité. De même, seules deux directions appliquent un processus évitant au procureur l'analyse de la preuve pour certains types de dossiers voués à l'abandon par le directeur régional, à qui incombe la décision de poursuivre.

Traitement des plaidoyers et des paiements

78 À cette étape, les travaux diffèrent selon le type de plaidoyer. Si le défendeur paie le montant dû (avec ou sans plaidoyer de culpabilité), le BIA et la CSST procèdent à l'encaissement des sommes et ferment le dossier. Si le défendeur plaide non coupable, ne paie pas la totalité du montant dû ou ne répond pas, le BIA et la CSST préparent le dossier en vue de la poursuite devant les tribunaux et le transmettent dans les points de service régionaux du DPCP ou au procureur régional de la CSST.

79 Le BIA et la CSST agissent avec diligence dès l'obtention d'un plaidoyer de culpabilité. Il en est autrement en l'absence de plaidoyer, alors que le délai de remise aux procureurs est relativement long.

80 Au BIA, des plaidoyers de culpabilité ont été reçus pour 66 % des dossiers en 2012-2013 (62 % en 2011-2012). À la CSST, de tels plaidoyers ont concerné 30 % des dossiers. Pour les deux entités, le délai moyen entre la date de signification du constat et l'encaissement des sommes dues est d'environ 30 jours lors de l'obtention d'un plaidoyer de culpabilité.

81 Dans le cas d'un plaidoyer de non-culpabilité, la CSST transmet le dossier au procureur concerné dans un délai moyen de 28 jours après la date de réception du plaidoyer, alors qu'il faut 75 jours au BIA pour le faire.

82 En l'absence de plaidoyer, le BIA et la CSST attendent beaucoup plus que le délai de réponse de 30 jours alloué au défendeur par le *Code de procédure pénale*. Pour ce type de dossiers, le délai moyen entre la signification du constat et la transmission au procureur est de 69 jours pour la CSST et de près de 3 mois pour le BIA. Cela augmente le délai total de règlement.

83 D'autre part, lors de nos travaux, 8460 dossiers qui devaient être transmis par le BIA au DPCP ne l'avaient toujours pas été, même si le constat avait été signifié depuis plus de 90 jours. En moyenne, près de 6 mois se sont écoulés entre la réception ou la consignation (dans le cas des constats restés sans réponse) d'un plaidoyer de non-culpabilité et la date de nos travaux.

84 Par ailleurs, nous avons interrogé deux ministères et deux organismes clients du BIA sur leur satisfaction à l'égard des services rendus. Les mandants qui reçoivent de l'information sur le cheminement de leurs dossiers s'en disent satisfaits. Cependant, deux d'entre eux mentionnent qu'ils ne sont pas informés avant que le BIA signifie un constat d'infraction à un montant moindre que celui qu'ils avaient suggéré ou lorsque le BIA recommande au DPCP de ne pas préparer de constat.

85 Ces deux mêmes entités signalent que le délai de traitement est long et que cela ne favorise pas un changement de comportement. Un mandant mentionne qu'une telle situation a un effet négatif, étant donné que les contrevenants ne sont pas sanctionnés rapidement, ce qui n'envoie pas un bon message à ceux qui en sont témoins.

Poursuite devant les tribunaux

86 Le procureur qui prend le dossier en charge doit obtenir une date d'audience auprès du greffe, préparer le dossier de plaidoirie et mener la poursuite devant le juge. Le procureur peut également procéder à des négociations avec le défendeur ou son représentant avant l'audience, pour obtenir, par exemple, un plaidoyer de culpabilité. Le résultat de telles négociations doit être soumis au juge.

87 Dès qu'il y a nécessité d'un jugement, il y a plusieurs intervenants dans le traitement de la poursuite : le poursuivant, le greffe et la magistrature.

88 En 2012-2013, 169 662 dossiers pour lesquels un jugement a été rendu en matière pénale ont été traités par le DPCP et 4135, par la CSST.

89 Nous avons examiné de plus près les sujets suivants : le respect des directives que le DPCP a données aux procureurs, les processus de travail au DPCP et à la CSST, et le délai associé à la poursuite devant les tribunaux pour ces deux entités.

Directives aux procureurs

90 En plus de veiller à poursuivre les défendeurs pour ses dossiers, le DPCP formule des directives en matière de poursuite à l'égard des procureurs sous son autorité, des poursuivants désignés et des procureurs agissant devant les cours municipales. Selon la loi du DPCP, ces directives doivent prendre en compte les orientations et les mesures du ministre de la Justice. Elles doivent orienter les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions, lequel doit être réalisé avec justice, équité et cohérence, et ce, dans une perspective de continuité et d'uniformité.

91 Le DPCP a mis en place divers moyens afin d'informer tous les procureurs de l'établissement de directives les concernant. Comme la loi le prescrit, il publie un avis dans la *Gazette officielle du Québec* qui indique la date à laquelle les directives s'appliquent et les procureurs visés, le cas échéant. Les directives sont également mises en ligne sur son site Internet et il utilise aussi d'autres moyens de communication, notamment des parutions dans son journal *Info-Réseau*, la publication de communiqués et la tenue de formations annuelles.

92 Le DPCP n'a pas établi de mécanisme de contrôle pour s'assurer que les procureurs concernés respectent ses directives. Comme ces dernières visent à assurer la cohérence et l'équité, leur non-respect augmente le risque que les causes ne soient pas traitées selon ces principes.

93 En effet, le DPCP ne demande ni ne compile d'information qui lui permettrait de s'assurer du respect de ses directives soit par ses propres procureurs, soit par ceux travaillant dans les cours municipales, soit par les poursuivants désignés, qui sont tous soumis aux directives du DPCP.

94 Le MJQ possède certaines **données** dans son plumitif qui, bien qu'elles soient incomplètes pour s'assurer du respect des directives, peuvent donner des indices sur la présence de problèmes potentiels. Pour l'année 2012-2013, l'examen des données à l'égard de deux directives influençant l'efficience, l'économie et l'équité démontre la nécessité pour le DPCP d'obtenir de l'information pertinente et de l'analyser.

Ces données ne prennent pas en compte celles se rapportant aux dossiers traités dans les cours municipales, car le MJQ n'a pas ce type d'information à leur sujet.

95 L'objet de la première directive est de limiter les demandes de remise aux situations où il n'y a pas de possibilité de mieux servir les intérêts de la justice : le procureur doit s'opposer à la demande de remise présentée par la défense lorsque celle-ci ne repose pas sur un motif qui lui semble fondé ou conforme aux intérêts de la justice. Notons que les remises d'audience sont accordées par le juge à la suite des représentations des parties.

96 Malgré cette directive, les données du plumitif du MJQ révèlent que, pour certaines lois, il y a eu de nombreuses remises d'audience. En effet, pour neuf lois, plus de 30 % des dossiers qui ont fait l'objet d'un jugement en 2012-2013 ont nécessité au moins trois remises et une audience. Par exemple, dans le cas de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, ce taux est de 36 % et il n'est

pas rare de compter plus de six remises. Par ailleurs, toujours selon l'information du MJQ, le taux de remises demandées par la CSST est de 18 % alors que, pour l'ensemble des autres dossiers ayant fait l'objet d'un jugement, le taux de remises demandées par le poursuivant est de 12 %.

97 Une deuxième directive précise que le procureur ne doit pas s'entendre avec la partie adverse pour demander au juge l'acceptation d'un plaidoyer de culpabilité en échange de l'annulation des frais, sauf dans des cas particuliers. Or, le DPCP ne détient pas l'information de gestion qui lui permettrait de s'assurer du respect de cette directive.

98 Les données tirées du plumitif révèlent qu'il y a eu condamnation sans frais pour au moins 12 % des dossiers pour lesquels le défendeur a plaidé coupable après l'ouverture de son dossier à la Cour. Bien que cette décision relève exclusivement du juge, le DPCP n'a pas l'assurance que l'exemption des frais n'a pas été demandée de façon concertée par le poursuivant et le défendeur, alors que cela est proscrit par la directive.

Processus de travail

99 L'organisation du travail actuelle au DPCP et dans les services juridiques de la CSST ne favorise pas la cohérence du traitement entre les régions. De plus, elle ne permet pas une gestion diligente des dossiers.

100 Le DPCP compte 86 points de service relevant des 7 procureurs en chef responsables des bureaux régionaux en matière pénale. Le 1er mai 2012, le DPCP a annoncé que tout le personnel œuvrant en matière pénale passait sous la supervision du Bureau des affaires pénales. L'une des raisons de ce changement est d'améliorer la cohérence dans le traitement des dossiers. À la fin de nos travaux, le DPCP était à mettre en œuvre la nouvelle structure organisationnelle.

101 Pour leur part, les procureurs de la CSST œuvrant en matière pénale relèvent des 20 directions régionales. Un projet de réorganisation de l'offre de services juridiques est en cours et prévoit que tous les procureurs feront partie de la Direction des affaires juridiques. Ce projet vise, notamment, à améliorer l'efficience et la cohérence des activités juridiques, ainsi qu'à améliorer l'information de gestion liée à la prestation de services juridiques. Cette réorganisation est en cours d'approbation par la haute direction de la CSST.

102 L'organisation du travail que nous avons étudiée dans trois points de service du DPCP et quatre directions régionales de la CSST présente des façons de faire différentes et implique des écarts importants quant à l'efficience.

103 Par exemple, l'envoi d'une copie des éléments de preuve quelque temps avant la première rencontre au tribunal n'est pas systématique : pour le DPCP, il est réalisé dans une des trois régions visitées et, pour la CSST, il est fait dans une des quatre régions. Or, selon le Bureau des affaires pénales du DPCP, cette divulgation anticipée favorise l'obtention de plaidoyers de culpabilité, le défendeur sachant quelle preuve a été obtenue contre lui. De plus,

ce procédé peut contribuer à limiter les demandes de remise du défendeur puisqu'il dispose du temps nécessaire à la prise de connaissance des éléments de la preuve avant son procès.

104 Par ailleurs, la transmission d'un dossier à la Cour du Québec n'est pas encadrée : certaines régions enregistrent un long délai à cette étape. Dans un bureau du DPCP, les demandes d'ouverture des dossiers à la Cour se font par lot ; par conséquent, tant qu'il manque de l'information pour un dossier, c'est l'ensemble des dossiers composant le lot qui est retardé. De même, deux directions régionales de la CSST peuvent prendre jusqu'à six mois pour transmettre les dossiers à la Cour, car ils attendent d'en accumuler un certain nombre.

105 Au DPCP, les négociations pour les amendes relatives aux excès de vitesse en échange d'un plaidoyer de culpabilité ne sont pas réalisées de façon uniforme. Dans deux régions, la secrétaire peut agir comme intermédiaire dans les négociations selon des balises précisées préalablement par le procureur, alors que, dans la troisième, elle n'est pas autorisée à le faire. Dans cette région, toute négociation de règlement à l'amiable se fait uniquement entre les procureurs ; le défendeur non représenté par un avocat doit se présenter le jour de l'audience s'il veut négocier une entente. Mentionnons que le résultat de toutes les négociations doit être soumis au juge.

106 La CSST utilise généralement la première rencontre à la Cour essentiellement pour fixer une deuxième date d'audience convenant aux deux parties et, si ce n'est pas déjà fait, remettre une copie de la preuve au défendeur. Une telle façon de faire a pour conséquence de prendre plus de temps. Le DPCP, quant à lui, n'emploie pas cette façon de faire.

---

107 Les communications que le DPCP entretient avec les ministères ayant dénoncé les infractions ne favorisent pas toujours le règlement des poursuites à la satisfaction complète de ces ministères.

---

108 En cas de retrait d'un chef d'accusation, certains procureurs échangent sur leurs motivations avec le mandant, alors que d'autres ne le font pas. Pourtant, ces discussions favorisent la responsabilisation des mandants quant à l'importance de la qualité des dossiers et des éléments de preuve, ce qui contribue à une démarche d'amélioration continue. D'ailleurs, trois des quatre mandants questionnés considèrent qu'il serait souhaitable d'obtenir davantage de formation à l'égard de la suffisance de la preuve nécessaire dans les dossiers.

109 Il en va de même lors des négociations avec les défendeurs, lesquelles peuvent donner lieu à l'obtention d'un plaidoyer de culpabilité en échange de la réduction du nombre de chefs d'accusation retenus. Les communications avec le mandant ne sont pas systématiques dans toutes les régions ; elles seraient pourtant utiles pour orienter le procureur vers le choix le plus judicieux. En effet, le mandant, un expert dans son domaine d'intervention, est en mesure de conseiller le procureur sur le type de constats qui aurait le plus de poids pour obtenir l'effet dissuasif escompté.

Délai de traitement

110 En plus de limiter l'uniformité du traitement entre les régions, certaines lacunes relevées lors de notre analyse des processus de travail des poursuivants contribuent à l'augmentation du délai de traitement.

111 Le tableau 2 présente les dossiers pour lesquels un jugement a été rendu en 2012-2013 pour le DPCP et en 2012 pour la CSST. Il indique également le délai moyen entre la transmission du dossier aux bureaux régionaux du DPCP ou aux services juridiques pour la CSST et le jugement. Ce délai est présenté en fonction du type de plaidoyer. Nous n'avons pas tenu compte des dossiers pour lesquels les défendeurs ont plaidé coupable après l'ouverture du dossier à la Cour.

Tableau 2 Poursuite devant les tribunaux[1]

	Nombre de dossiers traités	Délai moyen (en jours)
DPCP		
Plaidoyer de non-culpabilité	71 458	403
Sans plaidoyer	90 750	116[2]
CSST		
Plaidoyer de non-culpabilité	3 184	466
Sans plaidoyer	783	231

1. Pour le DPCP, les données sont pour l'année 2012-2013 et, pour la CSST, il s'agit de l'année 2012.
2. La plupart de ces dossiers sont relatifs au *Code de la sécurité routière*; ceux-ci sont traités majoritairement par un juge de paix fonctionnaire en l'absence des parties, ce qui en accélère le règlement.

Sources: BIA, CSST.

112 Malgré le long délai lié à l'étape de la poursuite devant les tribunaux, ni le DPCP ni la CSST ne se sont dotés de l'information de gestion qui leur permettrait de départager le délai qui leur est attribuable de celui qu'ils ne peuvent contrôler.

113 Cette information est pourtant essentielle, d'une part, pour repérer ce que les poursuivants peuvent améliorer et, d'autre part, pour informer les autorités gouvernementales des problèmes auxquels ils font face.

114 La partie du délai lié à la poursuite devant les tribunaux que les poursuivants peuvent contrôler couvre la période entre la réception du dossier au bureau régional du DPCP ou au service juridique de la CSST et l'envoi de celui-ci à la Cour du Québec. Or, ce délai n'est pas consigné par le DPCP ni par la CSST dans une base de données exploitable. Le poursuivant peut également influencer le délai lié à la poursuite en s'opposant aux demandes de remise. Là encore, ni le DPCP ni la CSST ne notent cette information dans le but de l'analyser.

115 Pour suivre ses activités, le DPCP utilise, au besoin, les données qui proviennent des systèmes d'information du BIA ou du MJQ. Par exemple, à

partir de ces données, le DPCP suit régulièrement le nombre de dossiers non encore ouverts à la Cour, par année et par palais de justice. Un tel suivi n'est cependant pas fait de façon systématique pour le délai moyen de traitement.

116 Quant à la CSST, les procureurs ont accès à un système informatique pour la tenue de leurs dossiers ; cependant, celui-ci n'est pas conçu pour extraire de l'information de gestion. D'ailleurs, son utilisation est laissée à la discrétion de chaque procureur. L'information dont dispose la CSST pour suivre l'évolution d'un dossier à cette étape se résume à sa date d'arrivée aux affaires juridiques et à la date du jugement s'y rapportant.

117 Entre la date de l'ouverture du dossier à la Cour et celle du jugement, plusieurs événements qui ne sont pas sous la responsabilité du DPCP ou de la CSST peuvent allonger le traitement d'une cause. Mentionnons, par exemple, la disponibilité des juges, celle des autres personnes engagées dans la poursuite ou la disponibilité des salles d'audience.

118 Faute d'information de gestion adéquate, le DPCP et la CSST ne peuvent évaluer adéquatement leur performance, notamment en ce qui concerne les délais, et mettre en place les actions correctrices nécessaires.

Exécution du jugement

119 La responsabilité de l'exécution des jugements rendus à la Cour du Québec et de ceux rendus dans certaines cours municipales revient exclusivement au BIA. Le délai accordé au défendeur pour payer sa dette est déterminé par le juge. Celui-ci a été d'environ 6 mois, en moyenne, pour l'ensemble des comptes débiteurs existants au début de l'année 2013. Au cours de l'année 2012-2013, le BIA a fermé un peu plus de 213 000 dossiers puisqu'ils avaient été réglés, alors qu'il en a reçu environ 228 000 nouveaux. La valeur de l'ensemble des dossiers fermés est de 104,8 millions de dollars ; pour 80 % des dossiers, il y a eu un paiement, pour 17 %, des travaux compensatoires et, pour 3 %, des peines d'emprisonnement.

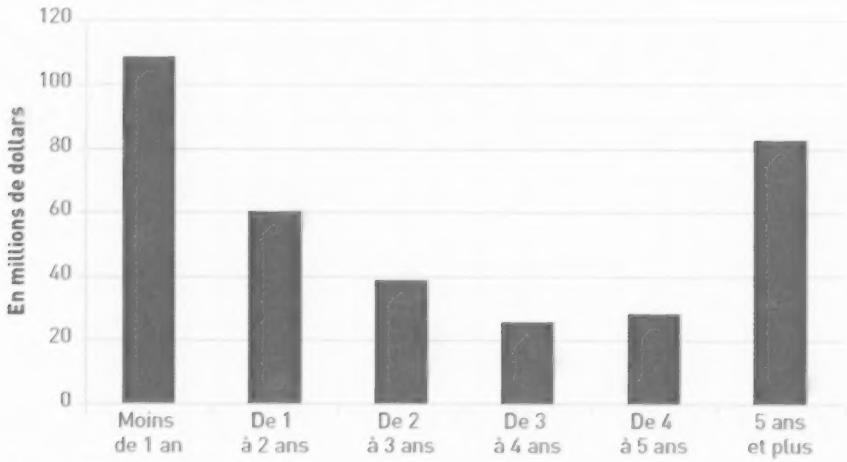
120 En matière de recouvrement, il est reconnu que plus on agit tôt, meilleures sont les chances de récupérer les sommes.

121 Au 31 mars 2013, les sommes à recouvrer par le BIA étaient de 342,3 millions de dollars. Près de 51 % de ces créances étaient âgées de plus de deux ans et 24 %, de plus de cinq ans.

122 Ce montant inclut les sommes à recouvrer provenant de dossiers criminels, mais exclut les sommes concernant les infractions aux lois fédérales. En comparaison, pour l'Agence du revenu du Québec, les créances de plus de cinq ans étaient d'environ 10 % au 31 mars 2012.

123 D'autre part, pour les dossiers réglés en 2012-2013, le délai moyen de recouvrement entre la date de paiement accordée par le juge et la date de la fermeture du dossier a été d'environ 6 mois. La figure 2 présente l'âge des comptes débiteurs au 31 mars 2013, calculé à partir de la date de jugement.

Figure 2 Âge des comptes débiteurs au 31 mars 2013



Source : BIA.

Organisation du travail

124 L'organisation du travail au BIA ne favorise pas un recouvrement rapide ni optimal des créances ; notamment, le processus en place n'intègre pas plusieurs pratiques reconnues.

125 Il existe plusieurs pratiques reconnues pour favoriser l'efficacité et l'efficience du traitement des dossiers de recouvrement. Parmi celles-ci, mentionnons l'intervention rapide au moyen d'appels téléphoniques, la priorisation des dossiers selon une analyse de risques, la mise en place d'un mécanisme efficace pour protéger les créances de la prescription et l'utilisation de mesures progressives. De plus, l'encadrement des percepteurs par des directives précises favorise le recouvrement des créances et un traitement uniforme des données.

Démarche téléphonique

126 En plus de permettre un contact direct, l'utilisation du téléphone favorise l'obtention de l'information sur la situation financière du débiteur, par exemple le nom de l'institution financière, le fait d'avoir un emploi ou de posséder des actifs. Détenir de tels renseignements constitue un atout majeur pour un recouvrement efficace, car ils sont essentiels pour exercer certains recours, notamment les saisies de salaire ou les saisies bancaires. Au BIA, le téléphone est utilisé seulement lors de situations particulières, ce qui le prive, à notre avis, d'une source importante d'information.

Analyse de risque

127 Maximiser le recouvrement est important ; pour ce faire, il est nécessaire de bien connaître les caractéristiques des créances afin de les prioriser en fonction du risque associé à chaque type et de la probabilité de recouvrement. Au BIA, toutes les créances sont traitées selon le même processus, sauf pour celles d'un montant supérieur à 10 000 dollars pour lesquelles des actions spécifiques doivent être accomplies.

128 Afin de ne pas perdre son droit concernant une créance, le BIA devrait effectuer une analyse des dossiers qui s'approchent de la date de prescription ; il pourrait ainsi évaluer la pertinence de repousser cette date, notamment par un bref de saisie. Or, le BIA ne procède pas à une telle analyse ; d'ailleurs, son système d'information ne permet pas de repérer facilement ce type de dossiers.

Démarche de perception

129 L'application de mesures progressives favorise l'efficience du recouvrement. En effet, l'adoption de mesures simples et peu coûteuses dès le début du processus permet le recouvrement de certains comptes à plus faible coût. Le BIA a mis en place une démarche de perception qui utilise ce principe ; cependant, cette démarche n'est pas suffisamment structurée. Ainsi, le BIA n'a pas l'assurance que la mesure de recouvrement la plus adaptée à la situation (saisie mobilière, saisie bancaire, hypothèque immobilière) est prise au moment opportun. En effet, plusieurs lettres peuvent être envoyées avant de passer à des mesures de recouvrement plus coercitives, ce qui allonge le délai de traitement.

130 Au BIA, contrairement à l'Agence du revenu du Québec, les dossiers ne sont pas assignés aux employés. La tâche de travail est plutôt distribuée par type de situations à régler, par exemple lorsqu'une date de paiement n'a pas été respectée pour des dossiers ou que la saisie n'a pas été fructueuse. Pourtant, l'attribution d'un dossier à une seule personne jusqu'à son règlement favorise une bonne connaissance et une meilleure compréhension de celui-ci. De plus, elle permet l'évaluation de la performance de chaque percepteur, notamment par le suivi des montants recouvrés et le nombre de dossiers traités.

131 Le système informatique du BIA ne facilite pas la consignation des données utiles pour le traitement des dossiers, notamment parce qu'il n'est pas obligatoire de remplir au moins certains champs. Cette lacune est d'autant plus significative que les dossiers ne sont pas attribués à un seul percepteur.

Directives

132 Par ailleurs, certaines directives en vigueur au BIA ne sont pas suffisamment précises pour assurer le recouvrement des créances et le traitement uniforme des dossiers. La directive concernant les ententes de paiement par versements et celle sur les travaux compensatoires ne précisent pas quelle est l'information minimale à utiliser pour évaluer la situation financière du débiteur et sa capacité de payer. De plus, son système informatique ne propose pas de grille préétablie qui faciliterait une telle évaluation.

Conséquences sur le recouvrement des créances

133 Pour évaluer l'incidence des lacunes liées au processus de recouvrement, nous avons sélectionné aléatoirement des dossiers à différents stades de traitement et nous les avons analysés. Voici ces dossiers.

Type	Total du solde impayé au 31 mars 2013 (M$)	Nombre total de dossiers	Nombre de dossiers analysés
Dossiers en défaut de paiement	108,6	130 809	35
Dossiers contenant une entente de paiement par versements	56,6	46 245	25 (dont 16 avec une entente de paiement de plus de 12 mois)
Dossiers contenant une entente de travaux compensatoires	32,3	15 290	20
Dossiers contenant une demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement	28,9	8 538	20

134 Les actions qui permettraient le recouvrement des créances ne sont pas toujours accomplies en temps opportun. Des ententes sont conclues à partir de renseignements fragmentaires, ce qui n'assure pas le BIA que la meilleure décision est prise.

135 Pour 9 des 35 dossiers examinés faisant l'objet d'un défaut de paiement, l'opportunité d'effectuer des mesures de recouvrement est présente, mais aucune mesure n'est prise et la raison de cette inaction n'est pas documentée. Par exemple, pour 5 des 9 dossiers, l'institution financière du défendeur est connue, mais aucun recours n'est intenté pour saisir son compte bancaire. Dans l'un des dossiers, la présence d'un employeur est notée, mais aucune saisie de salaire n'a été réalisée.

136 À titre d'exemple, voici les principales actions accomplies pour l'un des dossiers examinés :

- envoi de l'avis de jugement ;
- envoi d'un avis de rappel 3 mois plus tard ;
- envoi d'un deuxième avis de rappel 1 an plus tard ;
- envoi d'un troisième avis de rappel 2 ans plus tard (une note dans le dossier indique que le débiteur possédait des actifs saisissables et qu'il en aurait vendu un quelques mois précédant la lettre de rappel) ;
- conclusion d'une entente 3,5 ans après le jugement (100 dollars par mois pour une créance de près de 10 000 dollars).

137 Pour quatre dossiers, quatre avis de rappel ou plus ont été envoyés. Dans deux de ces cas, les mesures indiquées dans les lettres n'ont pas été prises. L'envoi de lettres annonçant les prochaines mesures qui seront prises et qui, finalement, ne le sont pas, diminue la crédibilité des communications ultérieures et allonge nécessairement le délai de traitement.

138 Pour les 25 dossiers examinés, les ententes de paiement par versements sont conclues à partir de renseignements fragmentaires. Or, s'il n'y a pas d'analyse rigoureuse de la capacité de payer, il est difficile d'obtenir le remboursement de la créance dans le plus court délai possible, alors que le débiteur a la capacité de payer. Dans le cas contraire, le manque d'information rend difficile le choix de la meilleure mesure de recouvrement. En effet, une entente comportant un versement mensuel supérieur à la capacité de payer du débiteur risque de ne pas être respectée. Pour les 16 dossiers d'entente de paiement par versements supérieure à 12 mois, l'évaluation de la situation financière du contrevenant a été déterminée à partir d'une information incomplète. Par exemple, pour 7 dossiers, seuls les montants des revenus mensuels et du loyer étaient présents. Aucun dossier ne prenait en compte des renseignements sur des dépenses de base, notamment la nourriture et le transport.

139 Comme recours ultime pour l'exécution du jugement, le BIA peut demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement au contrevenant, sauf pour la plupart des infractions reliées au *Code de la sécurité routière*. Cette mesure semble efficace puisque, pour 13 des 20 dossiers analysés comportant une telle demande, le débiteur a payé son dû. Or, dans certaines régions, cette mesure n'est pas appliquée. Le BIA n'a pas encadré son utilisation, ce qui ne guide pas le personnel quant au moment opportun de l'appliquer. D'ailleurs, son information de gestion ne permet pas de savoir quels dossiers pourraient faire l'objet d'une telle demande.

140 De l'information importante n'est pas consignée dans les dossiers, ce qui nuit à l'efficience et à l'efficacité du recouvrement.

141 La consignation de l'information dans les dossiers est nécessaire afin qu'une analyse adéquate de la situation soit effectuée, que les actions qui n'ont pas eu de succès antérieurement soient documentées et qu'ainsi, les meilleures décisions pour obtenir le recouvrement rapide de la créance soient prises.

142 Les 35 dossiers pour lesquels il y a eu un défaut de paiement ne contiennent pas toujours suffisamment d'information permettant de connaître le travail réalisé par les percepteurs. Les directives obligent ces derniers à réaliser certaines recherches et, dans plusieurs cas, il n'y a pas de renseignements prouvant que celles-ci ont été faites. À titre d'exemple, mentionnons les cas ci-dessous.

- Des 6 dossiers de personnes morales examinés où on aurait pu assigner un administrateur, 4 ne fournissaient aucune information à ce propos. De plus, seulement un tiers des dossiers contenaient de l'information sur les recherches effectuées dans le registre des entreprises et dans le plumitif des dossiers en matière civile.
- Pour les dossiers de personnes physiques examinés (28), 10 ne renfermaient aucune information sur la recherche d'une caution et 2 ne fournissaient pas d'information sur une recherche de crédit.

143 La date de révision des dossiers pour lesquels il y a entente de paiement sur plus d'un an doit être entrée dans le système afin de permettre un suivi en temps opportun. Cette révision, généralement annuelle, permet d'ajuster les versements si la situation du débiteur a changé et, éventuellement, de recouvrer la somme due plus rapidement. Or, pour 50 % des dossiers dans lesquels il y a une entente de plus de 15 mois, aucune date de révision n'a été inscrite.

144 D'autre part, les travaux compensatoires doivent être exécutés seulement lorsque le débiteur est incapable de payer sa créance. Sans une analyse complète, le BIA ne peut s'assurer du respect de cette disposition du *Code de procédure pénale*. Des 20 dossiers contenant une entente de travaux compensatoires que nous avons analysés, 17 ententes étaient justifiées par le fait qu'elles concernaient des personnes n'ayant principalement que des revenus insaisissables, tels que des prestations d'aide sociale. La directive exige que le percepteur obtienne une pièce justificative à cet égard. Or, 11 de ces dossiers ne comportaient aucune preuve de réception de cette pièce.

Reddition de comptes

145 La reddition de comptes du DPCP est incomplète et ne permet pas d'apprécier sa performance. Quant au BIA, sa reddition de comptes pourrait être améliorée, particulièrement en ce qui a trait à la préparation des constats.

146 Le BIA produit un rapport annuel de gestion distinct du MJQ qui renseigne sur ses activités principales. Cependant, celui-ci ne permet pas d'évaluer sa performance à l'égard de la gestion des constats, des plaidoyers et des paiements. En effet, le BIA utilise un seul indicateur portant sur le délai de traitement des constats portatifs. Aucun autre indicateur ne rend compte de ses activités liées à la préparation des constats, lesquelles font pourtant partie

de ses activités principales. De plus, le BIA ne présente aucun indicateur qui mettrait en lien le volume d'activité et les ressources qui sont consacrées à la gestion des constats, des plaidoyers et des paiements.

147 En matière d'exécution des jugements, le BIA présente certains indicateurs de performance, tels que le pourcentage reflétant le nombre de jugements pour lesquels le dossier est réglé par rapport au nombre de jugements rendus au cours de l'année. Cependant, il n'utilise pas certains indicateurs qui sont habituellement retenus par d'autres organismes de recouvrement, comme l'âge des comptes débiteurs, l'**indice de contrôle de l'inventaire des comptes débiteurs** et le coût par dollar perçu. L'utilisation d'indicateurs répandus permet pourtant de comparer les résultats entre les organismes de domaines similaires.

L'indice de contrôle de l'inventaire des comptes débiteurs vise à comparer le total des créances recouvrées au total des nouvelles créances enregistrées dans l'année.

148 Quant au DPCP, il n'est pas possible d'apprécier sa performance. Son rapport annuel de gestion ne contient aucun indicateur de gestion sur ses activités de poursuite devant les tribunaux. Par exemple, il ne présente aucune cible ni aucun résultat concernant le nombre de dossiers, le délai de traitement, les jugements rendus ou le coût de ses activités. En comparaison, un service de poursuites pénales de compétence canadienne présente de l'information relative au nombre de dossiers traités et au nombre de dossiers non réglés provenant des quatre dernières années.

149 La reddition de comptes de la CSST pourrait être bonifiée par l'ajout de données sur les activités reliées à son rôle de poursuivant désigné.

150 Les interventions de la CSST en matière pénale s'inscrivent dans une démarche globale ayant pour but la santé et la sécurité des travailleurs. La CSST présente d'ailleurs des éléments à cet égard, notamment l'évolution du nombre de lésions et de décès en milieu de travail. Bien que le législateur lui ait donné la possibilité de signifier des constats et de poursuivre devant les tribunaux et qu'elle utilise ce moyen régulièrement, elle publie peu d'information sur le nombre de constats signifiés et n'en publie pas sur le nombre de poursuites entreprises.

Recommandations

151 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Justice.

3 **Réduire le délai de traitement, notamment celui relatif à la préparation des constats et à la transmission des dossiers au Directeur des poursuites criminelles et pénales.**

4 **Intégrer dans ses méthodes de travail les pratiques reconnues en matière de recouvrement, notamment améliorer la démarche de perception et s'assurer que celle-ci est suivie par les percepteurs afin d'optimiser le recouvrement.**

152 Les recommandations suivantes s'adressent au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

5 **S'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.**

6 **Terminer la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et en profiter pour recenser les pratiques en vue d'accroître la cohérence, l'efficience et la diligence pour la gestion des dossiers, et intégrer les meilleures dans les façons de faire.**

7 **Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable au Directeur pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

153 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

8 **Analyser les pratiques de gestion régionales concernant la préparation des constats, le traitement des plaidoyers et le processus de poursuite devant les tribunaux en vue de retenir les meilleures pratiques et ainsi d'améliorer la cohérence et l'efficience du traitement des dossiers.**

9 **Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable à la Commission pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

154 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Justice, au Directeur des poursuites criminelles et pénales et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

10 **Améliorer la reddition de comptes, notamment en documentant l'évaluation de la performance par l'utilisation d'indicateurs pertinents pour toutes les activités importantes en matière pénale sous leur responsabilité.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Justice

« **Commentaires généraux.** Le MJQ accueille avec ouverture le rapport *Infractions aux lois comportant des dispositions pénales* du Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Le ministère est en accord avec les recommandations liées à l'efficience des processus administratifs s'appliquant à son unité autonome de service, soit le Bureau des infractions et amendes. D'ailleurs, il travaille déjà sur des actions à prendre afin d'améliorer les situations identifiées dont vous retrouverez ci-après la teneur.

« Toutefois, le ministère a des commentaires à l'égard des recommandations portant sur l'application des mesures en matière pénale.

« **Détection des infractions.** En effet, il revient au ministre responsable de l'application d'une loi d'en faire assurer le respect. Pour ce faire, le ministère concerné est le mieux placé pour décider des meilleures pratiques à utiliser. Selon le milieu, l'industrie à réglementer et les objectifs visés, il peut être plus ou moins approprié de privilégier les mesures pénales. Des recours administratifs, des sanctions pécuniaires, des plans de redressement, des retraits de permis sont autant de mesures efficaces pour assurer le respect de la loi. En plus de ces différentes options de sanctions, un ministère peut aussi choisir d'opter pour l'éducation ou la prévention pour favoriser le respect des lois. À titre d'exemple, le mode d'intervention d'une loi dont la "clientèle" est principalement des grandes entreprises sera différent d'une loi visant davantage les particuliers. Le ministère de la Justice ne peut se substituer au ministère en lien avec la clientèle pour déterminer les actions les plus appropriées. Bref, ce n'est pas en évaluant le niveau d'utilisation des recours pénaux que l'on peut déterminer si un ministère s'acquitte bien de sa responsabilité de faire appliquer la loi. Il faut regarder l'ensemble des mesures mises en place.

« En ce qui concerne la capacité d'un ministère de détecter en temps utile un geste dérogatoire à sa loi, le MJQ n'a ni la légitimité ni les ressources pour commenter l'efficacité et le niveau de ressources d'un autre ministère pour s'acquitter de ce rôle de détection. D'ailleurs, relativement à la détection des infractions, le VGQ mentionne neuf rapports qu'il a publiés au cours des dernières années lors desquels il a relevé des lacunes administratives dans les mécanismes de détection et de surveillance des infractions.

« **Importance des sanctions.** En ce qui a trait à la législation, il revient à chaque ministre responsable de décider de l'opportunité de modifier une loi. Le MJQ agit alors comme conseil sur tous les éléments, y compris à l'égard des modifications sur le type d'infractions pénales ainsi que sur les amendes prévues aux infractions pénales.

« Lorsqu'un ministère ou un organisme estime que des sanctions pénales devraient être prises, le poursuivant doit alors suivre les orientations prises par le MJQ en matière pénale.

« **Efficience des processus administratifs.** Comme mentionné précédemment, le ministère adhère aux recommandations du Vérificateur général. Toutefois, certains facteurs doivent être pris en considération à l'égard des moyens pouvant être utilisés pour y donner suite et des résultats qui pourraient être atteints.

« Volumétrie des dossiers : l'unité autonome de service du ministère, le Bureau des infractions et amendes (BIA), n'a pas de contrôle sur la volumétrie des dossiers qui lui sont transmis. La volumétrie générale reçue au BIA est en constante fluctuation. Ainsi, la réception des constats d'infraction, des RIG [rapport d'infraction général] et des jugements peut varier jusqu'à près de 20 % annuellement.

« Outre les considérations liées aux contraintes budgétaires, lors d'importantes variations de la volumétrie, le niveau d'effectifs au BIA ne peut être ajusté rapidement en raison de la durée de la formation requise afin que les techniciens en droit et les percepteurs soient fonctionnels et autonomes. Cette situation est notamment attribuable à la complexité des tâches et du cadre juridique régissant leur exécution.

« **Préparation et signification des constats.** Le BIA a l'obligation de signifier les constats d'infraction reliés aux RIG à l'intérieur des délais de prescription. Les procédures de travail en place au BIA permettent de respecter ces délais légaux. Toutefois, il n'est pas inhabituel que des mandants mènent des opérations spéciales. Les dossiers en résultant sont souvent acheminés au BIA près de la date de prescription et doivent conséquemment être traités en priorité. Dans ce contexte, le principe du premier arrivé, premier traité ne peut pas toujours être appliqué. Ceci a un impact direct sur le délai de traitement de l'ensemble des dossiers du BIA.

« Malgré tout, des indicateurs opérationnels sont fixés indiquant aux responsables que des actions particulières doivent être effectuées pour réduire un inventaire de dossiers à traiter.

« **Exécution du jugement.** Nous tenons à préciser que l'exécution des jugements se distingue du simple recouvrement de créances en ce qu'elle constitue la réalisation d'une peine imposée pour sanctionner des infractions aux lois. Ainsi, les amendes imposées par la Cour ne doivent pas être perçues comme une taxe ou une simple source de revenus pour le gouvernement, mais plutôt comme une sanction pénale découlant d'une infraction à une loi.

« D'ailleurs, la comparaison avec l'Agence du revenu du Québec nous semble inappropriée considérant les réalités, les moyens et le cadre légal différent. L'Agence du revenu du Québec bénéficie, pour le recouvrement des dettes fiscales, de droits et recours extraordinaires qui lui sont conférés par la loi. Bien que nous sachions que peu d'information est disponible, l'encadrement législatif des cours municipales se rapproche davantage des activités du BIA.

« Finalement, bien que le BIA possède 342,3 millions de dollars en sommes à recouvrer, il est à noter que 425 dossiers totalisant 144 millions de dollars seront difficilement recouvrables, étant donné la nature des infractions et le montant élevé des amendes. Ces 425 dossiers représentent environ 0,01 % des dossiers traités au BIA pour environ 42 % des comptes à recevoir.

« Le ministère étant déjà préoccupé notamment par les délais de traitement, des travaux sont actuellement en cours qui permettront de mettre en œuvre et de corriger certains éléments identifiés dans ce rapport et faisant l'objet de recommandations.

« En effet, au cours des derniers mois, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a reconnu la sous-capacité de traitement du BIA et l'impact que cela avait sur ses délais de traitement. Ainsi, il lui a accordé 9 ETC pour lui permettre de réduire ses inventaires de jugement et les délais de traitement. Un plan de résorption est en élaboration et sera transmis au SCT.

« Dans un autre ordre d'idées, le BIA a commencé en octobre 2013 un projet pilote LEAN, en collaboration avec le SCT. Ce projet consiste à optimiser certains processus de traitement en gestion des infractions, notamment pour en réduire les délais. Selon les résultats obtenus par ce projet pilote, le BIA décidera s'il est opportun d'appliquer, au cours des prochaines années, cette méthode d'optimisation de processus pour ses autres activités en matière de gestion des infractions. »

Commentaires du Directeur des poursuites criminelles et pénales

« **Commentaires généraux.** Le Directeur des poursuites criminelles et pénales a été créé en 2007 par la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (chapitre D-9.1.1) et, malgré sa jeune existence, celui-ci a fait l'objet de modifications importantes quant à sa structure en vue d'assurer sa mission, et ce, en favorisant l'optimisation des ressources.

« De façon générale, le DPCP accepte les recommandations du Vérificateur général. D'ailleurs, conscient des améliorations qui pouvaient être apportées à sa structure pour assurer une cohérence et une uniformité dans la pratique de l'ensemble des procureurs œuvrant en matière pénale, le DPCP a déjà entrepris certaines actions visées par les recommandations, comme expliqué plus en détail dans les commentaires spécifiques ci-bas.

« **Directives aux procureurs.** Comme il est mentionné au paragraphe 100 du rapport, le DPCP a modifié sa structure organisationnelle notamment afin de regrouper sous une même autorité tout le personnel œuvrant en matière pénale statutaire. Il créait ainsi, le 1er mai 2012, le Bureau des affaires pénales à gouvernance unifiée afin d'assurer un traitement cohérent, uniforme et efficient des dossiers, tout en offrant des services de qualité dans le respect des valeurs du DPCP.

« Ainsi, des procureurs en chef adjoints relevant du Bureau des affaires pénales ont été nommés pour couvrir toutes les activités pénales de la province. Avec ces nouvelles ressources en place, le DPCP prévoit instaurer des instruments de mesure permettant de s'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.

« **Processus de travail.** La mise en œuvre complète de cette nouvelle structure organisationnelle constitue une priorité pour le DPCP. Toutefois, l'achèvement de cette structure ainsi que la capacité de recenser les meilleures pratiques est tributaire de l'octroi d'effectifs et de ressources supplémentaires.

« **Délai de traitement.** Dans la modification de sa structure organisationnelle, le DPCP a également enrichi ses services administratifs afin de mieux servir son organisation à cet égard. Ainsi, un directeur des services administratifs a été embauché en 2013 pour les besoins du Bureau des affaires pénales. Sous réserve des effectifs qui pourront être octroyés au DPCP, il est également prévu de lui adjoindre du personnel administratif afin qu'il puisse réaliser son mandat, dont un aspect consistera, entre autres, à identifier des indicateurs qui permettrait au DPCP de bien cerner les délais qui lui sont imputables dans le cadre des poursuites pénales. »

« **Reddition de comptes**. Comme mentionné précédemment, fort de l'apport des ressources dans le secteur des services administratifs, le DPCP sera dorénavant outillé pour fournir des statistiques fiables qui pourront être colligées au rapport annuel quant à l'inventaire des dossiers en matière pénale et les délais de traitement de ces dossiers devant les instances judiciaires. »

Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

« **Commentaires généraux**. La CSST adhère aux recommandations 8, 9 et 10 et a d'ailleurs mis en œuvre plusieurs mesures qui permettront de donner suite aux constats du Vérificateur général.

« Ainsi, à l'égard de l'analyse des pratiques de gestion régionales, la CSST a mis sur pied un groupe de travail dont le mandat consiste à analyser la situation dans son ensemble et à proposer des pistes d'amélioration.

« De plus, le projet de réorganisation de l'offre de services juridiques permet cette analyse des pratiques de gestion régionales ainsi que des délais de traitement des poursuites. Comme le souligne le Vérificateur général, cette réorganisation vise, notamment, à améliorer l'efficience, la cohérence et les informations de gestion liées aux activités juridiques. Un des moyens identifiés pour satisfaire à ces objectifs est de créer une structure où les procureurs relèveraient tous d'une même direction, la Direction des affaires juridiques. S'inspirant des meilleures pratiques, les travaux en cours visent aussi la réduction des délais de traitement des constats et des poursuites, répondant ainsi aux recommandations formulées.

« Enfin, la CSST divulgue déjà dans son rapport annuel de gestion et dans son site Web certaines informations concernant les activités importantes en matière pénale. Ces activités font d'ailleurs l'objet d'analyse, dans le cadre des travaux d'élaboration du prochain plan stratégique de l'organisation. Si la CSST juge que ces activités doivent se traduire en termes d'objectifs stratégiques, elle en rendra compte dans le rapport annuel de gestion, en plus des informations actuellement divulguées et de celles qui figurent dans son site Web. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Annexe 3 Principales étapes du processus de gestion des infractions

Annexe 4 Ministères responsables de plusieurs lois comportant des dispositions pénales

Sigles

BIA	Bureau des infractions et amendes	**DPCP**	Directeur des poursuites criminelles et pénales
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	**MJQ**	Ministère de la Justice du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion et de ceux issus du *Code de procédure pénale*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le BIA, qui relève du MJQ, et la CSST gèrent les constats d'infraction et traitent les plaidoyers et les paiements de manière efficace et économique, et rendent compte de ces activités.	Le BIA et la CSST : ▪ ont mis en place des processus efficaces et économiques pour préparer et signifier les constats d'infraction ainsi que pour traiter les plaidoyers et les paiements, et ils s'assurent que ces processus sont respectés. Ces derniers doivent : – être conformes au *Code de procédure pénale* ; – assurer la diligence du traitement ; ▪ analysent leurs résultats, notamment en ce qui concerne les inventaires, les délais et les motifs expliquant les constats d'infraction non délivrés. Ils mettent en œuvre les mesures correctives requises, entre autres par de la formation et de la rétroaction auprès de leurs employés et de leurs mandants, le cas échéant ; ▪ rendent compte de leurs activités au moyen d'une information pertinente.
S'assurer que le DPCP gère le processus relatif aux poursuites pénales de manière efficace et avec un souci d'efficience, en mesure la performance, agit en vue d'améliorer la situation, le cas échéant, et rend compte des résultats en la matière.	Le DPCP : ▪ a mis en place un processus efficace et économique pour traiter les dossiers relatifs aux poursuites pénales, lequel respecte le *Code de procédure pénale* ; ▪ s'assure que ses directives, formulées dans le but de favoriser l'équité et l'uniformité, sont suivies par ses procureurs de même que par les poursuivants désignés et les procureurs des cours municipales ; ▪ dispose de différents indicateurs de gestion et suit l'évolution de leurs résultats, notamment ceux portant sur la diligence des services rendus, et agit en vue d'améliorer la situation, s'il y a lieu ; ▪ informe les ministères et organismes des décisions prises pour les dossiers les concernant, analyse les résultats liés aux poursuites pénales et prend les moyens pour améliorer la situation, le cas échéant (directives, formation) ; ▪ rend compte de la performance du processus relatif aux poursuites pénales.
S'assurer que la CSST mène les poursuites pénales sous sa responsabilité de manière efficace et avec un souci d'économie et rend compte des activités à cet égard.	La CSST : ▪ a mis en place un processus efficace et économique pour traiter les dossiers relatifs aux poursuites pénales, lequel est conforme au *Code de procédure pénale* et aux directives établies par le DPCP ; ▪ analyse les résultats obtenus lors des poursuites pénales (facteurs de risque *vs* succès) et agit en vue d'améliorer la situation (directives, formation) ; ▪ rend compte de ses résultats.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le BIA exécute les jugements de manière efficace et économique et rend compte des activités à cet égard.	Le BIA : • a mis en place un processus efficace et économique pour exécuter les jugements conformément au *Code de procédure pénale* (par exemple, priorisation et gradation des démarches de recouvrement, moyens adaptés aux créances); • a établi des directives claires pour guider le recouvrement et l'application des mesures compensatoires afin de favoriser l'équité, et ce, dans le respect du débiteur. Il s'assure que ces directives sont respectées; • suit l'évolution des créances au moyen d'indicateurs de gestion et rend compte annuellement de sa performance à cet égard.
Évaluer dans quelle mesure le MJQ utilise l'information à sa disposition pour dresser un portrait du fonctionnement du système pénal, dans une perspective d'amélioration continue.	Le MJQ : • procède à l'analyse de l'information à sa disposition; • favorise le partage d'information avec ses principaux partenaires (magistrature, DPCP et ministères responsables des lois pénales); • conseille les autorités gouvernementales sur les orientations nécessaires, le cas échéant.

Portée des travaux

Notre vérification porte sur la gestion des infractions aux lois comportant des dispositions pénales. D'une part, nous voulions obtenir un portrait de la situation concernant l'application des mesures pénales. À ce titre, nous avons vérifié comment le MJQ assume ses rôles et ses responsabilités, notamment en matière de surveillance de l'administration de la justice. Par ailleurs, nous avions comme objectif de vérifier l'efficience avec laquelle les intervenants vérifiés agissent concernant le processus de gestion des constats, des plaidoyers et des paiements, la poursuite devant les tribunaux ainsi que dans l'exécution du jugement.

Nos travaux de vérification ont été réalisés auprès des deux intervenants principaux, soit le MJQ, notamment au BIA, et le DPCP. De plus, nous avons mené des travaux auprès d'un poursuivant désigné. La CSST a été retenue en raison du volume de ses activités en matière pénale.

Il est à noter que la vérification exclut les activités menées par le MJQ dans les greffes des différents palais de justice. Elle exclut également les poursuites intentées par une municipalité, notamment celles liées à ses règlements ou aux infractions au *Code de la sécurité routière* commises sur son territoire.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants de chacune des entités vérifiées et nous avons analysé divers documents. Nous avons utilisé des données provenant de leurs systèmes d'information extraites selon des paramètres différents de l'information apparaissant dans leurs rapports annuels de gestion. Comme les entités sont responsables de leurs systèmes, nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni l'intégralité des données. Nous avons également procédé à l'analyse de dossiers. De plus, nous avons bénéficié des connaissances en droit et en gestion de plusieurs spécialistes afin de nous assurer d'une bonne compréhension des concepts importants en matière pénale. Enfin, nous avons effectué des recherches auprès d'autres administrations publiques à des fins de comparaison.

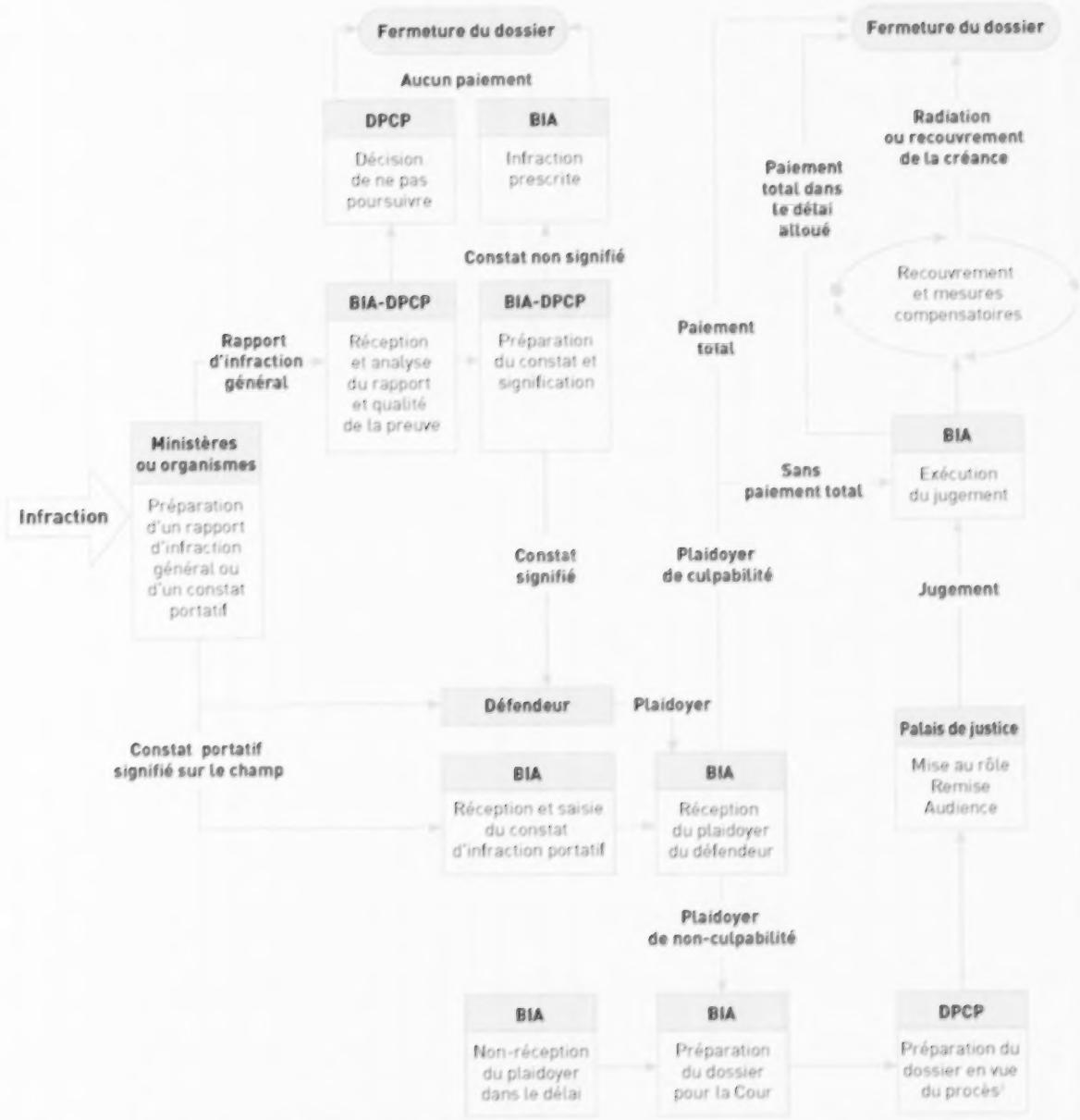
Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2013. Notre vérification a porté essentiellement sur les activités de l'exercice 2012-2013; cependant, certains de nos travaux concernent les activités d'années précédentes.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

La présente vérification a été effectuée auprès du ministère de la Justice du Québec, notamment au Bureau des infractions et amendes (qui est une unité autonome de service du MJQ), du Directeur des poursuites criminelles et pénales et de la Commission de la santé et sécurité du travail. Voici leurs rôles et responsabilités respectifs.

Ministère de la Justice du Québec	▪ Assurer la primauté du droit au sein de la société québécoise et maintenir un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs, notamment en : – conseillant les autorités en matière de droit criminel et pénal ; – conseillant le gouvernement et ses ministères sur la légalité de leurs actions et dans la rédaction des lois et des règlements ; – appuyant le ministre de la Justice dans ses fonctions de procureur général en matière civile par des représentations devant les tribunaux ; – assurant le soutien à l'activité judiciaire, ce qui implique l'administration des différentes cours de justice qui forment l'appareil judiciaire du Québec.
Bureau des infractions et amendes	▪ Voir au traitement des rapports et des constats d'infraction donnant lieu à des poursuites pénales par le DPCP, c'est-à-dire : – effectuer le traitement des constats signifiés et des rapports d'infraction généraux ; – signifier les constats d'infraction aux défendeurs ; – effectuer le traitement des plaidoyers et des paiements. ▪ Voir à la transmission des dossiers aux procureurs du DPCP ou au greffe pénal central. ▪ Exécuter les jugements.
Directeur des poursuites criminelles et pénales	▪ Agir comme poursuivant dans toute affaire où le *Code de procédure pénale* trouve application. ▪ Décider de l'opportunité de poursuivre et de maintenir les accusations portées. ▪ Plaider les causes devant les tribunaux et négocier avec les défendeurs. ▪ Désigner les personnes autorisées à signifier des constats d'infraction. ▪ Établir des directives relativement à l'exercice des poursuites en matière pénale à l'intention des poursuivants. Ces directives doivent intégrer les orientations et les mesures prises par le ministre de la Justice.
Commission de la santé et de la sécurité du travail	▪ Agir comme poursuivant dans les dossiers pénaux relatifs à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. ▪ Décider de l'opportunité de poursuivre et de la suffisance de la preuve. ▪ Préparer et signifier les constats d'infraction aux défendeurs. ▪ Effectuer le traitement des plaidoyers et des paiements relatifs aux constats d'infraction. ▪ Préparer les dossiers relatifs aux plaidoyers de non-culpabilité pour la Cour. ▪ Plaider les causes devant les tribunaux et négocier avec les défendeurs.

Annexe 3 Principales étapes du processus de gestion des infractions[1]



1. Ce processus s'applique lorsque le DPCP est le poursuivant.
2. Dans le cas de certains constats d'infraction au *Code de la sécurité routière* qui demeurent sans réponse, cette étape n'existe pas puisqu'un juge de paix fonctionnaire rend un jugement de culpabilité par défaut, c'est-à-dire sans audience avec les parties.

Annexe 4 Ministères responsables de plusieurs lois comportant des dispositions pénales[1]

	Nombre de lois
Ministère des Finances et de l'Économie	22
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	16
Ministère de la Santé et des Services sociaux	15
Ministère des Transports	15
Ministère de la Justice du Québec	14
Ministère de la Sécurité publique	14
Ministère des Ressources naturelles	14
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	13
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	9
Ministère de la Culture et des Communications	7
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	7
Ministère du Travail	7

1. Les lois ont été regroupées selon le ministère qui appuie le ministre responsable de l'application de la loi. Les lois pour lesquelles les responsabilités sont partagées entre plusieurs ministres ou organismes ont été associées à tous les ministères concernés. Les lois pour lesquelles l'application relève d'organismes sont comptées avec les lois du ministère à qui l'organisme rend des comptes. Les lois relevant des poursuivants désignés sont exclues.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

6

Sinistres : gestion des risques et aide financière

Ministère de la Sécurité publique

Faits saillants

Objectifs des travaux

Un sinistre est un événement qui cause de graves préjudices et qui exige des mesures inhabituelles.

La façon de gérer les risques et de répondre aux sinistres s'est transformée au fil du temps. L'approche réactive, centrée essentiellement sur les conséquences immédiates liées aux événements, est devenue une approche s'inscrivant dans une perspective plus globale et dynamique.

Nous voulions nous assurer que le ministère de la Sécurité publique (MSP) :

- applique une approche globale et intégrée dans sa gestion des sinistres afin d'augmenter la capacité du Québec de faire face à ce type d'événements.
- gère de façon efficiente et efficace l'aide financière destinée aux sinistrés.
- prend les moyens nécessaires pour que les sommes remboursables en vertu des Accords d'aide financière en cas de catastrophes soient versées au Québec par le gouvernement fédéral.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des risques de sinistre et l'aide financière.

Il n'y a toujours pas d'orientations sur la sécurité civile 12 ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile*. Des orientations permettraient de guider les interventions de tous les acteurs dans la gestion des risques de sinistre. Les orientations concernant les autorités régionales et locales sont d'autant plus déterminantes qu'en leur absence, plusieurs articles de la loi ne sont pas en vigueur, dont ceux visant l'élaboration de schémas de sécurité civile par les municipalités régionales de comté.

La connaissance qu'a le MSP des principaux risques de sinistre auxquels la population est exposée est insuffisante. Des travaux ont permis d'améliorer la connaissance des risques naturels, mais certains travaux ne sont pas terminés. Quant aux risques anthropiques, leur connaissance est fragmentaire.

Les actions du MSP en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres sont insuffisantes. Il y a un manque de balises et le MSP n'exerce pas de manière structurée le suivi du niveau de préparation des municipalités.

La phase de rétablissement n'est pas assez utilisée comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre. Le cadre de prévention des principaux risques naturels est peu employé durant la phase de rétablissement. Les programmes d'aide financière prévoient peu d'incitatifs pour l'adoption de mesures permanentes de prévention et ne contribuent pas assez à responsabiliser les sinistrés par rapport aux conséquences.

Il y a des lacunes dans le traitement des demandes d'aide financière vérifiées. La procédure de vérification visant à contrôler le travail des analystes n'a pas été appliquée pour plus de la moitié des versements liés aux dossiers vérifiés. L'analyse de la situation financière des sinistrés n'a pas été effectuée pour la majorité de ces dossiers.

Des délais importants ont été observés lors du traitement des demandes d'aide financière. Le délai de traitement a varié de 7 à 26 mois. La production du rapport d'évaluation des dommages a pris en moyenne un peu plus de 2 mois, mais les contrats de service prévoient un délai de moins d'un mois.

Il n'y a pas d'assurance que l'effectif nécessaire est disponible en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière et qu'il a la formation et l'encadrement requis. Le déploiement des ressources a été long pour les sinistres analysés et peu de formation et d'encadrement ont été donnés aux nouvelles ressources.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSP. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère de la Sécurité publique

1. **Déterminer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile, associées à des priorités et à des objectifs précis, et ce, pour chacune des dimensions de la sécurité civile.**
2. **Améliorer, en collaboration avec les autres intervenants, la connaissance des principaux risques auxquels le Québec est exposé et en faire l'appréciation.**
3. **Encadrer la déclaration des activités ou des biens qui sont générateurs de risques de sinistre majeur afin que ceux-ci soient déclarés aux municipalités pour qu'elles puissent notamment produire les schémas de sécurité civile.**
4. **S'assurer que les citoyens sont informés, par les instances appropriées, des principaux risques de sinistre présents sur le territoire, des mesures de protection mises en place et de la façon de faire face à ces risques.**
5. **Mettre à jour le *Plan national de sécurité civile* afin qu'il intègre l'ensemble des dimensions en matière de gestion des risques de sinistre.**
6. **Préciser les modalités de fonctionnement associées au cadre de prévention des principaux risques naturels.**
7. **Intensifier, en collaboration avec les autres intervenants, les actions en matière de prévention et en orchestrer la mise en œuvre.**
8. **Fournir aux municipalités des balises appropriées relativement à la sécurité civile afin d'augmenter leur degré de préparation pour les interventions.**
9. **Optimiser le fonctionnement des mécanismes de coordination gouvernementaux en s'assurant que les comités tiennent des rencontres régulières, font des exercices de simulation et effectuent un suivi systématique des recommandations formulées à la suite d'un sinistre et de la mise en place des correctifs appropriés.**
10. **Utiliser davantage la phase de rétablissement comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre.**
11. **S'assurer de traiter promptement et avec rigueur les demandes d'aide financière selon des procédures et des contrôles appropriés et efficaces.**
12. **S'assurer d'avoir du personnel compétent, en quantité suffisante et en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière, et l'encadrer adéquatement.**
13. **S'assurer d'avoir accès à une information de gestion pertinente, fiable et suffisante qui permet de faire un suivi approprié des dossiers et de prendre, au moment opportun, des décisions éclairées.**
14. **Poursuivre ses efforts afin d'amener les ministères et organismes à comptabiliser rigoureusement les dépenses qu'ils supportent lors d'un sinistre.**
15. **Améliorer la reddition de comptes qu'il fait dans son rapport annuel de gestion relativement à la sécurité civile, entre autres en donnant de l'information quant aux sommes versées pour la prévention des principaux risques naturels et pour l'aide aux sinistrés.**
16. **Évaluer périodiquement les programmes d'aide financière afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins et atteignent les objectifs.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Gestion des risques de sinistre** 11

Établissement du contexte

Appréciation des risques

Traitement des risques

Recommandations

2.2 **Aide financière aux sinistrés** 22

Traitement des demandes d'aide financière

Délai de traitement des demandes d'aide financière

Système de gestion et outil de suivi

Recommandations

2.3 **Accords d'aide financière en cas de catastrophe** 28

Recommandation

2.4 **Reddition de comptes et évaluation des programmes** 29

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 31

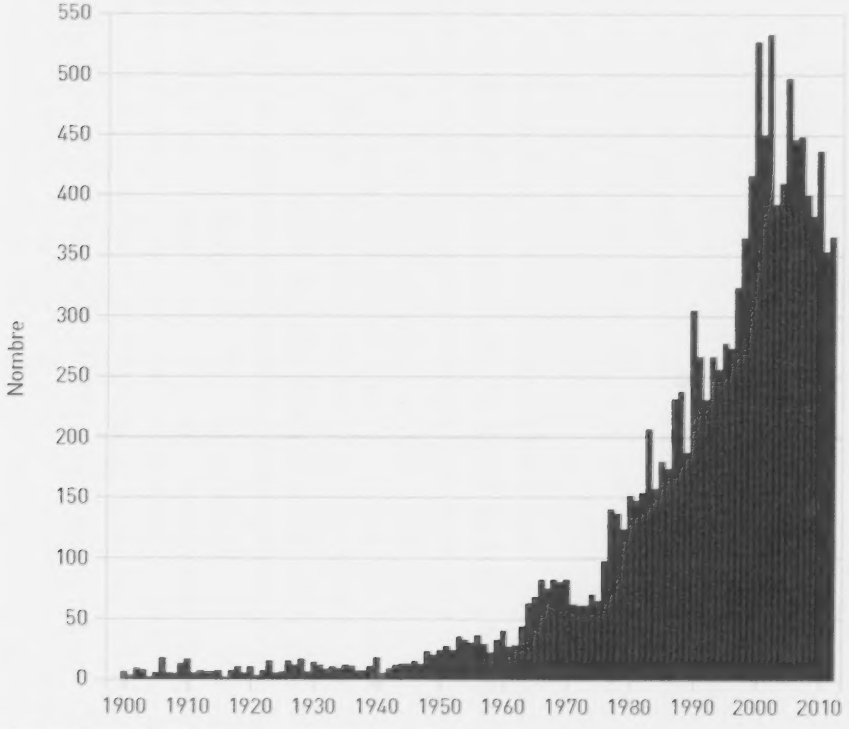
Annexes et sigles 35

1 Mise en contexte

1 Un sinistre est un événement qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité atteinte des mesures inhabituelles. Son origine peut être **naturelle** ou **anthropique**, c'est-à-dire d'origine humaine.

2 Les données disponibles à l'échelle internationale révèlent un accroissement marqué, au cours des 40 dernières années, du nombre de sinistres, du nombre de personnes touchées et de l'ampleur des dommages matériels qui en résultent. La progression de la fréquence des événements de ce type, leur importance et leur variété ont des conséquences sociales, économiques et environnementales toujours plus lourdes pour les collectivités touchées. La figure 1 montre l'évolution du nombre de **sinistres** naturels dans le monde de 1900 à 2012.

Figure 1 Sinistres naturels durant le dernier siècle



Source : Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres.

Équipe

Maryse Fournier
Directrice de vérification
Stéphanie Caron
Simon Lauzon
Jean-Louis Mbadinga
Sylvie Morel

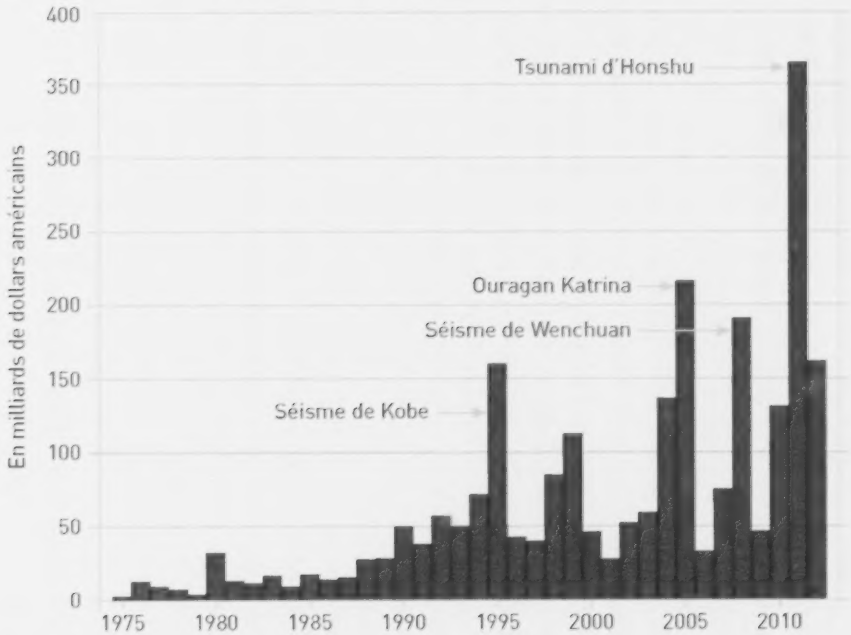
Les sinistres d'origine naturelle incluent entre autres les glissements de terrain, les inondations, les ouragans, les séismes et les tornades. Ceux d'origine anthropique sont notamment liés aux risques industriels et nucléaires, aux ruptures de barrages et au terrorisme.

Pour être comptabilisé comme un sinistre, l'événement doit présenter une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- 10 personnes ou plus ont été tuées ;
- 100 personnes ou plus ont été touchées, blessées, évacuées ou se sont trouvées sans logement ;
- une demande d'aide a été effectuée à l'échelle nationale ou internationale ;
- la catastrophe revêt une importance historique.

3 La figure 2 présente, pour la période de 1975 à 2012, les dommages estimés associés aux sinistres naturels dans le monde. Les sinistres qui ont entraîné d'importants dommages sont identifiés.

Figure 2 Estimation des dommages causés par les sinistres naturels



Source : Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres.

4 Au cours des 40 dernières années, les sinistres naturels ayant touché le territoire québécois ont occasionné pour le gouvernement du Québec des dépenses de 1,4 milliard de dollars en aide financière. Cette somme ne représente toutefois qu'une partie de l'ensemble des coûts associés à ces sinistres. En effet, si l'on ajoute les coûts non admissibles ou non comptabilisés des programmes et des activités des autres ministères, les indemnités versées par les assureurs et les pertes économiques afférentes, les coûts liés à ces sinistres sont estimés par le ministère de la Sécurité publique (MSP) à environ 9 milliards de dollars. Ce montant n'inclut pas les coûts sociaux et environnementaux. Le gouvernement fédéral, par l'entremise des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC), a remboursé au Québec plus de 900 millions de dollars durant cette même période.

5 Plus récemment, soit pour la période de 2010 à 2012, le Québec a connu 84 sinistres pour lesquels des sommes totalisant 120 millions de dollars ont été versées aux sinistrés. De ce montant, 71,7 millions sont reliés aux inondations printanières de 2011, principalement en Montérégie, et 21,3 millions, aux grandes marées qui ont frappé principalement la Gaspésie en 2010.

6 Nous présentons ci-dessous les principaux événements survenus au Québec depuis 1970 :

- accident ferroviaire à Lac-Mégantic (2013) ;
- tempête Irène (2011) ;
- inondation dans la vallée du Richelieu en Montérégie (2011) ;
- grandes marées en Gaspésie (2010) ;
- glissement de terrain à Saint-Jude (2010) ;
- inondation à Rivière-au-Renard en Gaspésie (2007) ;
- avalanche à Kangiqsualujjuaq (1999) ;
- tempête de verglas dans le sud-ouest du Québec (1998) ;
- inondations, glissements de terrain et ruptures d'ouvrage au Saguenay–Lac-Saint-Jean (1996) ;
- avalanches à Blanc-Sablon (1995) ;
- incendie d'un dépôt de pneus usés à Saint-Amable (1990) ;
- incendie dans un entrepôt contenant des biphényles polychlorés (BPC) à Saint-Basile-le-Grand (1988) ;
- séisme d'une magnitude de 6,0 à l'échelle de Richter au Saguenay (1988) ;
- coulée argileuse à Saint-Jean-Vianney au Saguenay (1971).

7 Outre ces événements, plusieurs autres sinistres touchant un nombre plus restreint de personnes ont engendré des pertes significatives pour les milieux concernés. Annuellement, on dénombre en moyenne près d'une trentaine de sinistres, liés à des **aléas** de nature variée, qui entraînent la mise en œuvre d'un programme d'aide financière.

Un aléa fait référence à une situation pouvant être à l'origine d'un sinistre : inondation, séisme, accident de transport, rupture de barrage, etc.

Sécurité civile au Québec

8 Au Québec, la **sécurité civile** repose sur le partage de responsabilités entre les autorités gouvernementales, les autorités régionales et locales, les citoyens et les entreprises. Comme responsable de l'application de la *Loi sur la sécurité civile*, le MSP occupe une place privilégiée. En vertu de celle-ci, il s'est vu confier un rôle d'orientation, de coordination et d'encadrement en matière de sécurité civile. Il doit élaborer et tenir à jour un plan national de sécurité civile qui assure la concertation des ministères et des organismes gouvernementaux concernés par la sécurité civile selon leur mission et qui, au besoin, soutient leurs actions ainsi que celles des municipalités. Le ministère doit également assurer un leadership dans la mise en place de mesures de prévention et d'atténuation des risques pour éviter qu'un sinistre, qui porterait atteinte à la sécurité des personnes et qui causerait des dommages aux biens, se produise. Enfin, lors d'un sinistre, il coordonne les interventions des ministères et organismes, lesquelles visent à faciliter le retour à la vie normale.

On entend par sécurité civile l'ensemble des actions et des moyens mis en place à tous les niveaux de la société dans le but de connaître les risques, d'éliminer ou de réduire les probabilités d'occurrence des aléas, d'atténuer leurs effets potentiels ou, pendant et après un sinistre, de limiter les conséquences néfastes sur le milieu.

9 Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux concernés par la sécurité civile doivent collaborer avec le MSP dans les domaines de leur compétence, notamment en communiquant de l'information qui permet le recensement des risques de sinistre majeur ainsi que leurs connaissances de ces risques et en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre du *Plan national de sécurité civile*. Par exemple, le ministère des Transports, de par son expertise, sera interpellé pour toutes les questions relatives aux glissements de terrain et aux infrastructures routières.

10 Les municipalités sont les premières responsables de la sécurité civile sur leur territoire ; cela implique qu'elles prévoient des mesures d'intervention et de rétablissement en cas de sinistre et des mesures pour prévenir les sinistres ou en diminuer les conséquences. Pour leur part, les citoyens et les entreprises doivent avant tout adopter un comportement préventif.

Programmes d'aide financière

11 Le MSP administre les programmes d'aide financière adoptés par le gouvernement du Québec afin d'aider au rétablissement des sinistrés. Selon la nature du sinistre, il peut choisir de mettre en œuvre le programme général d'aide financière aux sinistrés. Ce programme, qui a pour objectif de compenser en partie les dommages subis à la suite d'un sinistre ou de son imminence, permet d'accorder de l'aide financière pour les volets suivants :

- la mise en place de mesures préventives temporaires afin de protéger des biens essentiels ou la population ;
- la réparation des dommages causés aux biens essentiels ;
- les **frais excédentaires** d'hébergement, de ravitaillement, d'habillement (montants forfaitaires), les frais de démolition, les dépenses de déménagement ou d'entreposage ;
- les **frais excédentaires** découlant de la mise en œuvre, par la municipalité, de mesures d'intervention et de rétablissement ;
- la mise en place de mesures d'urgence relatives à l'imminence d'un mouvement de sol.

Les frais excédentaires sont les dépenses additionnelles engagées en raison d'un sinistre.

12 Dans le cas de sinistres ou d'événements qui, par leur nature ou leur ampleur exceptionnelle, requièrent un programme différent du programme général d'aide financière, le gouvernement peut établir, par décret, un programme spécifique. Il l'a fait par exemple lors des inondations printanières de 2011 en Montérégie.

13 Notons que l'aide financière accordée par le MSP doit être utilisée exclusivement aux fins pour lesquelles elle est versée ; le sinistré doit présenter les pièces justificatives requises pour les travaux effectués et les biens essentiels remplacés et il faut que ces pièces soient acceptées. Cette aide ne remplace pas les protections offertes par les assureurs.

14 Par ailleurs, lors d'un sinistre naturel d'envergure, le gouvernement du Canada fournit une aide financière aux gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre des AAFCC ; ce programme est géré par Sécurité publique Canada.

15 La présente vérification a été effectuée auprès du MSP, plus précisément à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie. Pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2013, 262 équivalents temps complet (ETC) ont été affectés à cette direction et 16 millions de dollars y ont été dépensés. Nous avons terminé les travaux de vérification au MSP en juin 2013. Ainsi, nos travaux n'ont pas porté sur l'accident ferroviaire survenu le 6 juillet 2013 dans la ville de Lac-Mégantic. Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

16 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la gestion des risques de sinistre, les programmes d'aide financière, les demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral dans le cadre des AAFCC, la reddition de comptes et l'évaluation des programmes.

2.1 Gestion des risques de sinistre

17 Sur le plan international, la façon de gérer les risques et de faire face aux sinistres s'est transformée au cours des deux dernières décennies. Elle est passée d'une conception centrée essentiellement sur les conséquences immédiates et directement liées aux événements (approche curative) à des actions s'inscrivant dans une perspective plus globale et dynamique, en vue d'augmenter la **résilience** des populations par rapport aux sinistres (approche proactive). Cette conception plus large de la sécurité civile est ainsi marquée par l'augmentation des efforts destinés à prévenir les sinistres et à en atténuer leurs conséquences potentielles. Elle se caractérise notamment par :

La résilience, c'est la faculté des populations à surmonter rapidement les sinistres.

- la nécessité d'être proactif et d'agir en amont des sinistres ;
- l'importance accrue accordée à la vulnérabilité des milieux exposés aux risques ;
- l'engagement de tous les acteurs ;
- la participation de la population au processus ;
- une approche de gestion des risques.

18 Un tel processus axé sur la prévention et la préparation des interventions comporte de nombreux **bénéfices**. Il contribue à assurer la sécurité de la population, à diminuer les dommages matériels et environnementaux, à réduire le temps de réaction lors des interventions et à sensibiliser davantage les différents acteurs aux risques de sinistre.

Parmi les bénéfices, notons que, selon un rapport des Nations Unies publié en 2011, pour chaque dollar investi en prévention, c'est en moyenne de quatre à sept dollars qui sont épargnés lors du rétablissement.

19 La figure 3 illustre globalement le processus de gestion des risques reconnu comme une bonne pratique par les Nations Unies et sur lequel repose l'approche du MSP. Cette dernière est présentée dans l'un des documents de référence diffusés par le MSP en 2009. Cette approche met d'abord en évidence le caractère fondamental de la communication et de la consultation de tous les intervenants visés dans sa mise en œuvre. Elle tient compte également des trois étapes principales du processus, en plus de souligner l'importance d'assurer le suivi et la révision à chacune des étapes. Une description plus détaillée de ce modèle est présentée à l'annexe 2.

Figure 3 **Processus de gestion des risques de sinistre**

Source : MSP.

20 L'efficacité de ce processus repose principalement sur la capacité des autorités responsables à exercer un fort leadership tout au long de la démarche. Ainsi, à chacune de ces étapes, celles-ci doivent démontrer un engagement ferme et orienter les actions des différents acteurs vers l'atteinte des objectifs.

21 L'approche appliquée par le ministère dans sa gestion des risques de sinistre est partielle, notamment à l'égard des orientations, de la connaissance des risques de sinistre et de la prévention.

22 Les paragraphes suivants détaillent nos observations pour chaque étape du processus de gestion des risques de sinistre.

Établissement du contexte

23 Cette étape consiste à déterminer le contexte dans lequel la démarche de gestion des risques de sinistre s'effectue et à préciser les paramètres qui encadrent sa mise en œuvre, notamment par l'intermédiaire de lois, de politiques et d'orientations.

24 La *Loi sur la sécurité civile* de 2001 précise à cet égard que le MSP doit élaborer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile et en déterminer aussi plus particulièrement pour les autorités régionales et locales. Pour ces dernières, ces orientations portent sur la prévention des sinistres soit pour éliminer ou réduire les risques, soit pour atténuer les conséquences prévisibles d'un sinistre potentiel, sur la préparation des interventions, sur les interventions en cas de sinistre réel ou imminent et sur le rétablissement après un sinistre.

25 Douze ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile*, le ministère n'a toujours pas déterminé d'orientations en matière de sécurité civile.

26 De telles orientations, associées à des priorités et à des objectifs précis, et complétées par un plan d'action, permettraient de guider les interventions de l'ensemble des acteurs, et ce, à chacune des étapes de la gestion des risques de sinistre. Elles favoriseraient ainsi la cohérence et la complémentarité de leurs actions.

27 Ces orientations, dont celles à l'intention des autorités régionales et locales, sont d'autant plus déterminantes qu'en leur absence, plusieurs articles de la *Loi sur la sécurité civile* ne sont pas en vigueur ; or, selon la loi, elles constituent un préalable. Les articles concernés portent sur l'établissement par les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités de **schémas de sécurité civile** et de plans y afférents. Les MRC et les municipalités n'ont donc pas, pour le moment, l'obligation d'élaborer de tels schémas. De plus, il pourrait s'avérer difficile de le faire pour celles qui le souhaitent à cause de l'absence de balises claires. Nous avons vérifié auprès des 30 MRC les plus populeuses si elles avaient fait de tels schémas et nous n'avons trouvé aucun document public. Quant au MSP, il ne peut donc pas effectuer le suivi des schémas de sécurité civile.

Les schémas de sécurité civile doivent préciser des objectifs de réduction de la vulnérabilité aux risques de sinistre majeur ainsi que les actions requises pour atteindre ces objectifs. Ils doivent notamment faire état de la nature des risques de sinistre majeur auxquels le territoire est exposé et préciser, pour chaque risque, l'emplacement de sa source et les conséquences prévisibles d'un sinistre majeur lié à ce risque.

28 Ce manque est d'autant plus sérieux que les autres lois qui touchent le domaine municipal, notamment la *Loi sur les compétences municipales* et la *Loi sur les cités et villes*, donnent peu de précisions sur les actions à entreprendre en matière de sécurité civile. En fait, seule la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige des MRC qu'elles élaborent un schéma d'aménagement et de développement du territoire en déterminant les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique.

29 Par ailleurs, le Vérificateur général, dans son rapport de 1995-1996 sur les mesures d'urgence en cas de sinistre, et la commission Nicolet, chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue en janvier 1998, ont souligné l'importance d'avoir des orientations et des objectifs en matière de sécurité civile. Des travaux ont été menés par le ministère à cet égard au cours des dernières années, mais ils n'ont pas été finalisés.

30 L'absence d'orientations augmente les risques que les autorités locales ne soient pas suffisamment bien préparées pour faire face à un sinistre. Elle nuit également au développement d'une véritable **culture de sécurité civile** au

Une culture de sécurité civile vise à ce qu'une population opte collectivement, sur les plans des valeurs, des croyances, des attitudes, des normes et des comportements, pour la même approche en matière de sécurité collective. Une telle approche est fondée notamment sur la prise de conscience des risques existants, la nécessité de se prémunir contre ceux-ci et de se préparer à y faire face.

Québec, selon laquelle une grande attention serait accordée non seulement aux actions a posteriori, lorsque les sinistres surviennent, mais aussi à la prévention des sinistres et à la préparation des interventions.

Appréciation des risques

31 L'appréciation des risques facilite la prise de conscience de la collectivité et favorise un état de préparation adapté à la vulnérabilité du milieu, car elle intègre l'identification, l'analyse et l'évaluation des risques. À cet égard, le MSP a un rôle important à jouer pour assurer, en collaboration avec les autres intervenants (ministères et organismes, MRC, municipalités, industries), le développement des connaissances sur les risques de sinistre au Québec.

32 Le ministère a une connaissance insuffisante des principaux risques de sinistre auxquels la population du Québec est exposée.

33 D'une part, les connaissances du MSP quant aux risques anthropiques sont fragmentaires. Le MSP a accès à une **base de données fédérale** sur les substances dangereuses. Toutefois, le MSP n'a pas fourni d'analyse sur cette information et sur celle provenant d'autres sources, analyse qui permettrait d'en dégager les risques les plus importants et de procéder à leur appréciation. De plus, il n'a pas de portrait des mesures prises pour les atténuer. Il a récemment formé un comité sur la gestion des risques associés aux matières dangereuses, auquel siègent une douzaine d'intervenants, qui a défini un plan de travail. Ce comité a notamment comme objectif de faire le point sur les enjeux et la problématique ainsi que de déterminer les conditions et les moyens à mettre en place en matière d'appréciation et de traitement des risques.

La base de données fédérale sur les installations utilisant des substances dangereuses est constituée en vertu du *Règlement sur les urgences environnementales* du gouvernement fédéral, qui oblige les personnes qui possèdent de telles substances au-delà d'un certain seuil à les déclarer au ministère de l'Environnement du Canada.

34 D'autre part, les investissements associés au **cadre de prévention des principaux risques naturels** adopté en 2006 ont permis au ministère d'améliorer sa connaissance de certains risques naturels. Ce sont les trois principaux aléas naturels auxquels le Québec est exposé, soit les inondations, l'érosion des berges et les glissements de terrain. Toutefois, certains travaux, réalisés de concert avec les ministères et organismes participants, ne sont pas terminés. Parmi ceux-ci, notons ceux relatifs à la cartographie des zones de contraintes liées à l'érosion des berges et aux glissements de terrain, à la détermination des différents types d'inondation et, pour ces derniers, à l'élaboration de méthodes et d'outils pour en apprécier le risque.

Le cadre de prévention des principaux risques naturels a été mis en place pour la période de 2006 à 2013. Le MSP est responsable de coordonner ce cadre en partenariat avec quatre autres ministères (ministère des Transports du Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, ministère des Ressources naturelles, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire).

35 Ainsi, le ministère ne dispose pas d'**information suffisante** sur les risques associés à ces aléas pour qu'il puisse proposer, coordonner ou accomplir des actions qui en atténueraient les conséquences et établir une priorité de traitement.

Une information suffisante doit aussi considérer l'impact des changements climatiques, puisque le réchauffement climatique accéléré accroît les probabilités d'événements météorologiques extrêmes (vents violents, vagues de chaleur, précipitations torrentielles, etc.).

36 Par ailleurs, comme les schémas de sécurité civile doivent tenir compte également des activités et des biens qui sont générateurs d'un risque de sinistre majeur, il serait important que le ministère s'assure que l'article 8 de la *Loi sur*

la sécurité civile soit respecté, ce qu'il ne fait pas. Il y est prévu ce qui suit : « Toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe. » En l'absence de réglementation de la part du MSP, il devient complexe pour les MRC de recueillir de l'information auprès des personnes dont les activités ou les biens sont générateurs d'un risque et d'agir auprès d'eux pour mieux protéger les citoyens et les communautés, de même que de produire les schémas de sécurité civile.

37 Enfin, compte tenu de la connaissance insuffisante du ministère relativement aux principaux risques auxquels sont exposés les citoyens, il ne peut les en informer adéquatement, comme cela est prévu dans la *Loi sur la sécurité civile*, ou s'assurer qu'ils le sont par les instances appropriées. La population n'est donc pas en mesure de bien se préparer à faire face à un sinistre, ce qui augmente sa vulnérabilité. À cet égard, l'information mise à la disposition du public sur les sites Internet du MSP et d'Urgence Québec se résume à des renseignements généraux sur les mesures à prendre pour se préparer à certains aléas (inondation, tremblement de terre, glissement de terrain, etc.). On y trouve également un système de surveillance de la crue des eaux pour certains plans d'eau du Québec, mais ce système ne précise pas quels sont les secteurs à risque.

Traitement des risques

38 Les actions réalisées à l'étape du traitement des risques permettent à la collectivité de réduire de façon concrète les risques auxquels elle est exposée. Ses actions doivent se concentrer à la fois sur l'aléa et sur la vulnérabilité du milieu, lorsque c'est possible. Selon la littérature dans le domaine, le traitement des risques de sinistre se fait selon un cycle continu qui intègre quatre dimensions quant aux actions à accomplir (figure 4).

Figure 4 Cycle de traitement des risques

Source : Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe.

39 Il s'agit d'une démarche itérative, cyclique et permanente qui ne se termine pas avec l'étape du rétablissement. Cette dernière étape devient alors une occasion à saisir pour planifier à long terme et, notamment, pour procéder à l'aménagement du territoire dans une perspective de prévention. Voici des exemples de mesures à prendre pour chaque dimension.

Dimension	Mesures
Prévention : activités qui participent à l'élimination ou à la réduction des risques	▪ Adoption des dispositions réglementaires et normatives ▪ Prise en compte des risques dans l'aménagement et le développement du territoire ▪ Relogement des personnes et déplacement des biens exposés ▪ Mise en œuvre de programmes destinés à sensibiliser le public et à faire connaître les risques
Préparation : activités et mesures mises en œuvre pour préparer la collectivité à faire face adéquatement aux sinistres	▪ Établissement des modalités visant à assurer l'intervention et le rétablissement ▪ Réalisation d'activités de formation ▪ Tenue d'exercices de simulation ▪ Mise en œuvre de mesures de suivi et de révision du niveau de préparation
Intervention : mesures prises immédiatement avant, pendant ou après un sinistre pour protéger les personnes, assurer leurs besoins essentiels ainsi que sauvegarder les biens et l'environnement	▪ Activation des structures et des modalités permettant d'organiser les actions à accomplir par rapport au sinistre ▪ Application des mécanismes et des procédures d'alerte et de mobilisation ▪ Déploiement des secours à la population et des mesures de sauvegarde des biens et du milieu naturel ▪ Aide d'urgence à la population
Rétablissement : décisions et actions visant à restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et à réduire les risques	▪ Utilisation des moyens permettant de maintenir les activités et les services essentiels, et de protéger les activités économiques ▪ Soutien aux sinistrés et à la population ▪ Reconstruction dans une perspective de prévention ▪ Rétroaction sur l'expérience vécue afin d'en tirer des leçons

40 Le MSP a élaboré en 2006, en collaboration avec les ministères et les organismes, le *Plan national de sécurité civile*, comme la *Loi sur la sécurité civile* le stipule. Ce plan a pour objectif de concerter les actions des ministères et organismes par rapport aux quatre dimensions de la gestion de la sécurité civile et prévoit notamment en cas de sinistre :

- le partage des responsabilités entre les ministères et les organismes gouvernementaux en fonction de leurs compétences respectives ;
- l'organisation des ressources gouvernementales afin de réagir plus rapidement aux différents types de sinistre ;
- des modes simplifiés de prise de décision.

41 Le *Plan national de sécurité civile* n'intègre pas suffisamment la dimension de la prévention des risques, comme cela est prescrit dans la *Loi sur la sécurité civile*, ni celle du rétablissement.

42 De fait, le plan se concentre essentiellement sur la dimension Intervention et les mesures générales de préparation ; les actions attendues des ministères et organismes à l'égard des autres dimensions de la sécurité civile n'y sont pas circonscrites, ce qui rend plus difficile la concertation gouvernementale.

Prévention

43 Le MSP a un rôle important dans la conception, le développement et la mise en œuvre de mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre qui ont été déterminées à l'étape de l'appréciation des risques.

44 Les actions du MSP en lien avec la prévention des risques de sinistre sont à intensifier et devraient être mieux structurées.

45 Le cadre relatif à la prévention des principaux risques naturels, cité précédemment, est un outil important du ministère en termes de prévention. Le cadre a notamment permis de financer des recherches et des projets de prévention qui ont été mis en œuvre par les municipalités. Or, au 31 mars 2013, le MSP avait attribué seulement 41 % des crédits (21,7 millions de dollars sur 52,4 millions) qui lui avaient été alloués pour la période de 2006 à 2013. L'absence de critères d'attribution précis et le manque de modalités clairement établies pourraient expliquer en partie la sous-utilisation des sommes disponibles.

46 Quant aux risques anthropiques, la connaissance fragmentaire que le MSP en a fait en sorte qu'il est plus difficile de proposer, de coordonner ou d'accomplir des actions de prévention à leur égard.

47 Par ailleurs, seulement la moitié des actions en lien avec la prévention, prévues dans les plans d'action du ministère pour la période 2009-2012, ont été mises en œuvre. Par exemple, le ministère a prévu renforcer les systèmes essentiels sous la responsabilité de partenaires privés (telles que les entreprises de télécommunication et les pétrolières), mais il ne les a pas encore invités à participer à des travaux.

48 Enfin, les plans des municipalités découlant des schémas de sécurité civile, qui doivent notamment faire état des mesures de prévention à l'égard des risques, peuvent ne pas être produits ou être incomplets. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, cette partie de la loi n'est pas encore en vigueur.

Préparation

49 Les municipalités sont, en tout temps, les maîtres d'œuvre de l'organisation de la sécurité civile sur leur territoire et, lors d'un sinistre, elles sont les premières répondantes auprès de leur population, ce qui suppose qu'elles sont bien préparées. Le MSP doit donc veiller à responsabiliser les municipalités et à les inciter à améliorer leur préparation en matière de sécurité civile afin qu'elles soient capables de faire face aux sinistres.

50 Les actions du MSP en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres demeurent insuffisantes.

51 Outre l'absence d'orientations qui, comme nous l'avons précisé précédemment, ne favorise pas l'établissement de schémas de sécurité civile, le ministère n'exerce pas de manière structurée le suivi du niveau de préparation des municipalités. Seuls 2 sondages, faits à plus de 10 ans d'intervalle, soit en 1999 et en 2012, ont été réalisés. Les résultats du dernier sondage montrent que le niveau de préparation des municipalités est insuffisant. Ils révèlent, par exemple, que seulement 29 % des municipalités ont un plan de mesures d'urgence mis à jour au cours des 2 dernières années et que moins de 45 % des municipalités ont établi des procédures d'évacuation.

52 Pour le moment, le MSP se limite à établir un objectif quant au pourcentage de municipalités ayant un **plan de mesures d'urgence** à jour. À notre avis, cela s'avère insuffisant, puisque la *Loi sur la sécurité civile* exige des MRC et des municipalités qu'elles élaborent un schéma et un plan de sécurité civile, ce qui est un exercice beaucoup plus complet.

Le plan de mesures d'urgence précise les moyens d'intervention lors d'un sinistre pour préserver la vie des personnes, leur apporter du secours, sauvegarder des biens et atténuer les effets du sinistre.

53 Or, un faible niveau de préparation des municipalités risque d'entraîner un délai de réaction plus long lors d'un sinistre, des conséquences plus importantes ainsi qu'une surcharge de travail pour les autres intervenants, qui devront alors assumer des responsabilités qui incombent aux municipalités.

Intervention

54 Comme mécanismes de coordination, le gouvernement a mis en place des comités qui organisent les interventions et les adaptent au type et à l'ampleur du sinistre. Au sein de ces comités, le MSP a un rôle important de planification et de coordination. Voici ces comités.

Comités gouvernementaux de coordination	
Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ)	▪ Regroupe les sous-ministres et les dirigeants des principaux ministères et organismes interpellés par la gestion des risques de sinistre, de même que le coordonnateur gouvernemental ▪ Oriente et approuve la planification gouvernementale en sécurité civile ; en situation de sinistre majeur, supervise le déploiement des ressources et assure la liaison avec les autorités politiques

Comités gouvernementaux de coordination (suite)	
Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ)	▪ Réunit les coordonnateurs en sécurité civile de chaque ministère et organisme gouvernemental concerné ▪ Planifie les mesures de sécurité civile à l'échelle nationale et, en cas de sinistre majeur, coordonne les opérations menées par chacun des responsables de mission selon le *Plan national de sécurité civile*
Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC)	▪ Regroupe les représentants des ministères et organismes du gouvernement présents en région ▪ Coordonne l'engagement des ressources gouvernementales pour soutenir les municipalités devant le sinistre qui les touche et aider les citoyens éprouvés

55 Des mécanismes de coordination gouvernementaux en sécurité civile sont en place, mais l'application de certains volets de leurs responsabilités est à bonifier.

56 Le CSCQ, auquel siègent les sous-ministres des principaux ministères concernés par la gestion des risques de sinistre, n'a tenu aucune rencontre au cours des quatre dernières années (depuis septembre 2009). Or, ce comité de coordination de haut niveau doit orienter le gouvernement en matière de sécurité civile.

57 Pour sa part, l'OSCQ est sollicitée lors des sinistres majeurs pour assurer la coordination des ressources gouvernementales. À la suite d'un sinistre, l'OSCQ produit un rapport d'événement dans lequel elle formule des recommandations afin d'améliorer ses interventions futures et de ne pas répéter les mêmes erreurs. C'est à l'automne 2012 qu'elle a entrepris le suivi des recommandations comprises dans ces rapports afin de voir si elles étaient appliquées. Nous l'encourageons à systématiser cette démarche et à poursuivre dans cette voie afin de s'assurer de la mise en place des correctifs appropriés.

58 Les exercices de simulation de sinistre constituent un élément important de la préparation en vue d'intervenir lors d'un sinistre. Ils constituent une excellente occasion d'apprentissage et permettent de recenser des lacunes relatives à la compréhension et à l'exercice des rôles et responsabilités des différents acteurs. En outre, au cours des trois dernières années, l'OSCQ a réalisé deux exercices, alors que son plan stratégique en prévoyait deux par année. Quant aux ORSC, plus de la moitié d'entre elles n'ont tenu qu'un seul exercice au cours des trois dernières années. Bien qu'il puisse être plus difficile de faire des exercices de façon régulière lorsque les ressources sont fortement sollicitées, nous invitons le MSP à ne pas négliger cet aspect de la préparation.

Rétablissement

59 Le rétablissement est une phase particulièrement opportune pour implanter des mesures de prévention et d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre afin d'améliorer la résilience du milieu par rapport aux sinistres.

60 Le MSP n'utilise pas suffisamment la phase de rétablissement comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention ou d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre.

61 Le cadre de prévention des principaux risques naturels est peu employé durant la phase de rétablissement à la suite d'un sinistre. Par exemple, de 2006 à 2013, un seul projet (construction d'une digue) a visé l'application de solutions pour contrer les inondations, lesquelles constituent pourtant le type de sinistres le plus fréquent et le plus important en termes d'aide financière. Le financement associé à ce projet ne représentait que 8 % du budget prévu pour les inondations, soit 552 000 dollars sur 6 750 000 dollars.

62 Les programmes d'aide financière actuels ne sont pas conçus de manière à inclure des préoccupations de prévention, car ils prévoient peu d'incitatifs pour l'adoption de mesures permanentes en ce sens. Ainsi, les programmes ne contribuent pas suffisamment à responsabiliser les sinistrés par rapport aux conséquences de ces sinistres. Pourtant, la *Loi sur la sécurité civile* est claire : il faut inciter les citoyens, les entreprises et les municipalités à prendre des mesures préventives pour diminuer leur vulnérabilité devant un sinistre.

La zone d'intervention spéciale en Montérégie a permis, pour les résidences situées dans la zone de récurrence des inondations de 2 à 20 ans, de procéder à la réfection ou à la reconstruction d'une résidence ayant perdu au moins 50 % de sa valeur, ce qui ne va pas dans le sens des principes de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*.

L'immunisation consiste à appliquer différentes mesures visant à apporter la protection nécessaire pour éviter des dommages qui pourraient être causés par une inondation.

La zone de récurrence des inondations représente la limite d'une plaine inondable. Les zones inondables qui ont une récurrence de 20 ans ou de 100 ans correspondent aux limites des crues qui ont respectivement 1 chance sur 20 ou 1 chance sur 100 de se produire chaque année.

63 À la suite des inondations de 2011 en Montérégie, le gouvernement a créé par décret une **zone d'intervention spéciale** (ZIS), qui a permis à certains sinistrés de se reconstruire dans une zone à risque. Bien que le décret qui définit cette zone énonce des conditions strictes quant à la réfection et à la reconstruction de résidences (comme l'**immunisation**), il pourrait en découler des conséquences financières si l'on considère précisément que la ZIS, où sont rétablis les sinistrés, peut à nouveau faire l'objet d'une inondation, le cas échéant. Cela constitue un exemple concret de la difficulté d'intégrer la notion de prévention dans les décisions visant le rétablissement.

64 Des dossiers de sinistrés que nous avons vérifiés, 46 avaient trait aux inondations de 2011 en Montérégie. Le tableau 1 présente leur répartition selon les **zones de récurrence des inondations** ainsi que l'aide versée pour ces dossiers. Notons que, pour 85 % des dossiers, les résidences qui étaient dans la zone de 0 à 20 ans ont été des pertes totales et ont dû être démolies.

Tableau 1 Aide financière pour les inondations de 2011 en Montérégie

Zone de récurrence des inondations	Dossiers de particuliers vérifiés (nbre)	Moyenne de l'aide versée ($)	Total de l'aide versée ($)
100 ans et plus	19	71 515	1 358 783
De 20 à 100 ans	14	116 402	1 629 633
De 0 à 20 ans	13	137 523	1 787 805
Total	**46**	**103 831**	**4 776 221**

Source : MSP.

65 La création de cette zone spéciale a amené un nouveau type de demandes d'aide financière, soit la reconstruction de résidences dans une zone inondable. Nos travaux de vérification portant sur le traitement de l'aide financière, qui fait l'objet de la section suivante, révèlent que les dossiers relatifs à plusieurs propriétés dans la ZIS n'ont pas été traités de façon uniforme par le MSP. En effet, lorsque des travaux de réparation ou de construction sont effectués dans une zone inondable, le MSP doit s'assurer de la conformité de ces travaux avec la *Politique de protection des rives et du littoral des plaines inondables*, comme cela est spécifié dans les modalités d'application des programmes d'aide financière. Or, le MSP aurait dû établir des balises claires afin de s'assurer que les conditions strictes d'immunisation avaient bel et bien été respectées pour les résidences qui ont été reconstruites dans cette zone, alors que pour les résidences qui ont été réparées, la vérification de la conformité a été faite.

66 À titre de comparaison, d'autres administrations incitent les intervenants à prendre des mesures préventives :

- En Colombie-Britannique, une aide financière ne peut être versée plus de deux fois si le sinistré ne procède pas à des travaux préventifs. L'aide financière peut également être réduite ou refusée s'il est jugé que le sinistré n'a pas accompli d'actions suffisantes pour protéger sa résidence contre le sinistre.
- En Alberta, un sinistré ne peut recevoir d'aide financière si les dommages et les pertes avaient pu être raisonnablement évités.
- En France, le montant de la franchise d'assurance augmente en fonction de la récurrence des sinistres si les **communes** ne se sont pas dotées d'un plan de prévention des risques naturels.
- Aux États-Unis, les communautés qui participent au National Flood Insurance Program doivent adopter des normes en matière de réduction des risques d'inondation et les renforcer, afin que leurs résidents aient la possibilité de contracter une police d'assurance inondation.

Une commune est le territoire administré par une municipalité.

Recommandations

67 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Sécurité publique.

1. **Déterminer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile, associées à des priorités et à des objectifs précis, et ce, pour chacune des dimensions de la sécurité civile.**
2. **Améliorer, en collaboration avec les autres intervenants, la connaissance des principaux risques auxquels le Québec est exposé et en faire l'appréciation.**
3. **Encadrer la déclaration des activités ou des biens qui sont générateurs de risques de sinistre majeur afin que ceux-ci soient déclarés aux municipalités pour qu'elles puissent notamment produire les schémas de sécurité civile.**

4 **S'assurer que les citoyens sont informés, par les instances appropriées, des principaux risques de sinistre présents sur le territoire, des mesures de protection mises en place et de la façon de faire face à ces risques.**

5 **Mettre à jour le *Plan national de sécurité civile* afin qu'il intègre l'ensemble des dimensions en matière de gestion des risques de sinistre.**

6 **Préciser les modalités de fonctionnement associées au cadre de prévention des principaux risques naturels.**

7 **Intensifier, en collaboration avec les autres intervenants, les actions en matière de prévention et en orchestrer la mise en œuvre.**

8 **Fournir aux municipalités des balises appropriées relativement à la sécurité civile afin d'augmenter leur degré de préparation pour les interventions.**

9 **Optimiser le fonctionnement des mécanismes de coordination gouvernementaux en s'assurant que les comités tiennent des rencontres régulières, font des exercices de simulation et effectuent un suivi systématique des recommandations formulées à la suite d'un sinistre et de la mise en place des correctifs appropriés.**

10 **Utiliser davantage la phase de rétablissement comme une opportunité pour mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre.**

2.2 Aide financière aux sinistrés

68 Au cours des trois dernières années (de 2010 à 2012), le ministère a traité 5 771 demandes d'aide financière, ce qui a amené un versement total de plus de 120 millions de dollars aux sinistrés. Durant cette période, trois sinistres d'importance ont frappé le Québec, soit les grandes marées de décembre 2010, particulièrement en Gaspésie, les inondations printanières de 2011, principalement en Montérégie, et la tempête Irène en août 2011. Ces trois sinistres représentent 86 % de l'aide versée et 74 % des demandes d'aide reçues durant la période. Le tableau 2 présente l'aide financière versée pour chaque sinistre.

Tableau 2 Aide financière versée de 2010 à 2012

Événement	Dossiers traités (nbre)	Aide versée (M$)
Grandes marées de décembre 2010	824	21,3
Inondations printanières de 2011	2 891	71,7
Tempête Irène en août 2011	538	10,0
Autres sinistres	1 518	17,0
Total	**5 771**	**120,0**

Source : MSP.

69 Le traitement d'une demande d'aide financière comprend plusieurs étapes, notamment la détermination de l'admissibilité du sinistré, l'évaluation des dommages et le versement de l'aide. Les étapes du traitement sont présentées dans la figure 5. Il est à noter qu'une municipalité touchée par un sinistre doit faire une demande au MSP afin que son territoire soit reconnu admissible et que ses citoyens puissent faire une demande d'aide financière.

Figure 5 Traitement d'une demande d'aide financière d'un particulier

70 Le sinistré dispose d'une période de 3 mois après la date de mise en œuvre du programme pour faire une demande d'aide financière. Ensuite, il dispose d'une période de 12 mois suivant la réception du rapport d'évaluation des dommages pour réparer ou remplacer ses biens essentiels. Lorsque les travaux sont terminés et que les pièces justificatives ont été présentées et acceptées, le dernier paiement est versé au sinistré.

71 Pour nos travaux de vérification, nous avons sélectionné de façon aléatoire 81 dossiers d'aide financière portant sur 2 sinistres importants, soit celui des grandes marées de décembre 2010 et celui des inondations de 2011 en Montérégie, et nous les avons vérifiés (tableau 3). Une description de ces événements est présentée à l'annexe 3. Nous voulions nous assurer que les demandes d'aide financière étaient traitées conformément aux règles établies et aux saines pratiques de gestion, et ce, dans un délai raisonnable.

Tableau 3 Répartition des dossiers vérifiés

	Grandes marées 2010	Inondations printanières 2011	Total
Nombre	**22**	**59**	**81**
Particuliers	15	46	61
Entreprises	3	7	10
Municipalités	4	6	10
Aide versée pour ces dossiers (M$)	2,0	6,6	8,6
Ratio aide versée *vs* aide totale pour ce sinistre (%)	9,4	9,2	9,2

Traitement des demandes d'aide financière

72 Le traitement des demandes d'aide financière par le MSP à l'égard des dossiers vérifiés comporte des lacunes ; on ne peut donc pas avoir l'assurance que les sommes versées aux sinistrés sont exactes.

73 Voici celles observées dans le traitement de la majorité des dossiers vérifiés :

- La procédure de vérification visant à contrôler le travail des analystes pour les dossiers d'aide financière n'a pas été appliquée pour plus de la moitié des versements :
  - 56 % des versements pour les dossiers de particuliers et d'entreprises ;
  - 71 % des versements pour les dossiers de municipalités.

  Notons que cela représente 51 % des sommes versées (4,9 millions sur 9,5 millions de dollars). Cette procédure est importante si l'on considère le grand nombre de demandes à traiter et les ressources peu expérimentées.
- L'analyse de la situation financière des sinistrés n'a pas été effectuée pour 84 % des dossiers de particuliers vérifiés (51 sur 61) et 60 % des dossiers d'entreprises vérifiés (6 sur 10). Pourtant, cette analyse est

importante, car elle détermine le montant de la participation financière que le sinistré devra assumer.

- La **vérification de l'assurabilité** du sinistre est incomplète ou n'a pas été faite au moment opportun pour 10 des 71 dossiers d'entreprises ou de particuliers, alors que cet élément est déterminant pour l'admissibilité du sinistré à une aide financière. Dans 2 des cas, des sommes totalisant 86 000 dollars ont été versées en trop puisque le sinistré était assuré ou que les dommages causés par le sinistre étaient assurables.
- Pour 3 des 10 dossiers de municipalités analysés, des avances ont été versées, même si la documentation était insuffisante. Par exemple, une avance de 600 000 dollars a été consentie, alors que le rapport préliminaire évaluait les dommages à 400 000 dollars. Deux ans plus tard, le ministère n'a toujours pas reçu les pièces pour appuyer en totalité le versement effectué.

La vérification de l'assurabilité s'effectue ainsi : le sinistré doit fournir une attestation de sa compagnie d'assurance précisant que le sinistre ne correspond pas à un risque assurable.

74 Ces lacunes dans le traitement des demandes d'aide financière font en sorte que des sommes ont été versées en trop ou que des sinistrés peuvent ne pas avoir reçu la totalité de l'aide à laquelle ils avaient droit.

Délai de traitement des demandes d'aide financière

75 Des délais importants ont été observés lors du traitement des demandes d'aide financière et les procédures mises en place pour les réduire n'ont pas donné les résultats escomptés.

76 Le délai de traitement pour les 81 dossiers vérifiés, soit le délai entre l'ouverture du dossier et le dernier paiement, a varié de 7 à 26 mois (pour 24 dossiers, le traitement n'était pas terminé ; nous avons donc retenu le moment de notre analyse de ces dossiers comme date de fin). Notons que ce délai peut être influencé par le ministère, mais aussi par le sinistré lui-même.

77 Par exemple, les contrats de service avec les firmes d'experts prévoient que ces derniers doivent produire leur rapport d'évaluation des dommages dans les 20 jours ouvrables suivant la demande du MSP. Toutefois, le délai pour la production du rapport d'évaluation est en moyenne de 42 jours ouvrables pour les dossiers vérifiés, soit un peu plus de 2 mois. Pour 66 % des rapports produits (52 sur 79), le délai est supérieur à 20 jours ouvrables (il peut y avoir plus d'un rapport par dossier). Les retards pris lors de la production des rapports ont des répercussions importantes, notamment sur la détermination de l'aide totale à laquelle le sinistré a droit, sur la possibilité d'obtenir une avance et, enfin, sur la date des travaux de remise en état, lesquels sont parfois urgents si l'on veut éviter l'aggravation des dommages.

78 De même, le délai pour effectuer les vérifications à chaque versement est en moyenne de 15 jours ouvrables pour les dossiers vérifiés, alors que l'objectif du ministère est de 72 heures (3 jours ouvrables). En fait, pour 75 % des versements qui ont fait l'objet d'une vérification de la part du ministère, l'objectif n'a pas été atteint.

79 Un autre délai important a également été noté à l'égard du processus de révision et du suivi régulier des dossiers. De plus, selon un rapport du ministère, un délai notable a aussi été enregistré relativement à la réponse des analystes, notamment pour la confirmation de l'admissibilité des sinistrés.

80 À l'automne 2012, devant la difficulté d'atteindre ses objectifs, le ministère a implanté une nouvelle procédure de vérification des versements afin d'alléger le processus. Cette procédure prévoit une adaptation du travail du vérificateur au risque d'erreur associé à chaque dossier, risque qui est établi à partir de critères prédéfinis. Toutefois, elle n'a pas produit les résultats escomptés pour plus de la moitié des versements liés aux dossiers que nous avons vérifiés, puisque l'objectif de 72 heures n'a pas été atteint. De plus, les critères permettant de déterminer le niveau de risque, dont certains sont imprécis, n'ont pas été analysés de façon systématique et il y a eu un manque d'uniformité ou de cohérence lors de leur l'application.

81 Par ailleurs, afin d'accélérer le processus, le MSP traite plus rapidement certaines demandes jugées prioritaires, notamment en effectuant des paiements dans un délai de quelques jours mais, dans plus de la moitié des cas, il n'a pas suivi sa procédure de vérification. De plus, cette priorisation ne s'appuie sur aucun critère objectif, ce qui peut être cause d'iniquité pour les sinistrés.

82 Enfin, les programmes d'aide financière se rapportant particulièrement aux deux sinistres pour lesquels nous avons vérifié des dossiers prévoyaient le versement possible d'avances pouvant atteindre 50 % du montant de l'aide financière estimée (pourcentage qui a été ultérieurement augmenté par décret à 80 % et à 100 %). Bien que l'objectif d'augmenter le pourcentage d'avances soit louable, le fait de verser la quasi-totalité de l'aide à l'avance a entraîné une augmentation significative du nombre de dossiers pour lesquels il a fallu engager des procédures afin de récupérer les sommes versées en trop. Ainsi, au moment de notre vérification, de telles sommes étaient liées à quelque 296 dossiers pour les sinistres vérifiés, ce qui représente plus de 860 000 dollars. Ces dossiers concernaient des sinistres pour lesquels il était possible d'obtenir des avances de 80 % ou de 100 %. D'autre part, certains de ces dossiers ont fait l'objet de procédures légales de recouvrement ; ces procédures visaient à récupérer en moyenne 37 % de l'aide versée.

Formation et encadrement de la main-d'œuvre

83 Les demandes d'aide financière sont traitées par la Direction du rétablissement du MSP. Celle-ci compte un effectif de 25 ETC mais, en situation de sinistre majeur, l'effectif peut dépasser la centaine, avec les employés occasionnels qui s'y ajoutent.

84 Lors de sinistres, les mesures mises en place par le MSP ne lui assurent pas que l'effectif nécessaire est disponible en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière et que la formation et l'encadrement requis lui sont fournis.

85 Compte tenu du caractère sporadique du travail, la disponibilité de ressources compétentes devient un enjeu majeur pour le ministère et cette situation ne favorise pas la diminution du délai. Lorsqu'il y a un afflux de demandes d'aide financière, il est difficile pour le ministère de recruter rapidement tous les analystes dont il a besoin pour traiter ces demandes dans le meilleur délai. Par exemple, à la suite des grandes marées de décembre 2010, le déploiement de ressources supplémentaires a demandé un délai de plusieurs mois, ce qui a entraîné une surcharge de travail pour les analystes en place et a réduit leur disponibilité pour répondre aux sinistrés.

86 De plus, une main-d'œuvre inexpérimentée nécessite de la formation et de l'encadrement. Or, il y a eu des lacunes à cet égard lors des inondations en Montérégie en 2011 : plusieurs analystes n'ont reçu qu'une journée de formation avant d'être déployés sur le terrain et de répondre aux sinistrés. De même, la supervision de ces ressources a été insuffisante, ce qui a pu avoir des effets non souhaités sur la qualité des services aux sinistrés de même que sur le délai de traitement. À ce titre, le bilan du MSP précise que de l'information erronée a pu être communiquée aux sinistrés, ce qui peut avoir des conséquences négatives pour eux.

87 Par exemple, pour deux dossiers vérifiés, des dépenses ont été remboursées à un tarif moindre, parce que les sinistrés auraient été mal informés des exigences du ministère relativement aux compétences requises des entrepreneurs pour effectuer les travaux.

88 Mentionnons que le MSP a mené en novembre 2011, en collaboration avec la Croix-Rouge, un projet d'accompagnement des sinistrés les plus vulnérables, pour les aider dans leurs démarches administratives (permis de construction, rencontre avec des entrepreneurs, etc.). Nous l'encourageons à continuer dans ce sens.

Système de gestion et outil de suivi

89 Pour effectuer une bonne gestion d'un programme et prendre des décisions éclairées, il importe de détenir une information pertinente, fiable et à jour. Un système informatisé de gestion de dossiers facilite l'accès à l'information de gestion et à celle relative à la prestation des services, et permet d'être plus efficient.

90 Les systèmes utilisés par le ministère pour le traitement de l'aide financière aux sinistrés sont inadéquats.

91 D'une part, le MSP ne dispose pas de système informatisé pour la gestion des demandes d'aide financière. Bien que des renseignements concernant les dates et les sommes versées soient conservés dans une base de données, la majorité des données relatives à chaque sinistré est regroupée dans un dossier sur support papier, dont le classement est peu efficient. Ces données

n'étant pas informatisées, il est souvent nécessaire de les retranscrire, tout comme il devient difficile pour le ministère de compiler de l'information de gestion sur le travail des analystes.

92 Quant à l'outil de suivi des dossiers, il est très rudimentaire (il s'agit d'un fichier Excel) et il doit être mis à jour manuellement par les analystes, ce qui n'est pas toujours fait. Ainsi, des dossiers ont été oubliés, ce qui a entraîné des retards dans le versement de l'aide à certains sinistrés.

Recommandations

93 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Sécurité publique.

11 **S'assurer de traiter promptement et avec rigueur les demandes d'aide financière selon des procédures et des contrôles appropriés et efficaces.**

12 **S'assurer d'avoir du personnel compétent, en quantité suffisante et en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière, et l'encadrer adéquatement.**

13 **S'assurer d'avoir accès à une information de gestion pertinente, fiable et suffisante qui permet de faire un suivi approprié des dossiers et de prendre, au moment opportun, des décisions éclairées.**

2.3 Accords d'aide financière en cas de catastrophe

Les accords d'aide financière en cas de catastrophe permettent au gouvernement du Canada de fournir une aide financière aux provinces et aux territoires lors d'une catastrophe naturelle de grande envergure (c'est-à-dire lors d'un sinistre pour lequel les dépenses admissibles dépassent un dollar par habitant). Pour le Québec, cela équivaut à un sinistre qui engendre des dépenses de plus de 8 millions de dollars. La contribution fédérale peut s'élever jusqu'à 90 % d'une portion des dépenses admissibles au programme.

94 Dans le cadre des **Accords d'aide financière en cas de catastrophe** (AAFCC), le MSP est responsable de compiler les sommes qui peuvent être remboursées par le gouvernement fédéral et de lui soumettre une demande. Pour favoriser la récupération rapide et intégrale des sommes remboursables, le MSP doit s'assurer que tous les ministères font état des dépenses qu'ils ont supportées lors d'un sinistre et qu'ils présentent des pièces justificatives pour les montants réclamés.

95 Pour la période visée par notre vérification, trois sinistres ont été d'une envergure suffisante pour que les dépenses soient considérées comme admissibles à un remboursement du gouvernement fédéral, soit les grandes marées de décembre 2010, les inondations printanières de 2011 ainsi que les vents violents liés à la tempête Irène de 2011. Notons que le MSP dispose de cinq ans pour faire parvenir sa demande de remboursement, une fois que le gouvernement fédéral a considéré un sinistre comme admissible.

96 Le ministère n'effectue pas un suivi suffisamment rigoureux des ministères et organismes qui participent aux interventions et qui ne rapportent aucune dépense.

97 Pour la tempête de verglas de 1998, le gouvernement du Québec s'est vu refuser le remboursement pour des dépenses de 48 millions de dollars parce que les pièces justificatives avaient été détruites par un ministère.

98 Depuis 2012, le MSP a pris des mesures pour que les ministères et organismes ayant engagé des dépenses relatives aux sinistres les lui déclarent. Il a effectué plusieurs présentations sur les exigences relatives aux AAFCC, afin de mieux informer les ministères et organismes sur les modalités et les conditions du programme fédéral. De plus, le responsable provincial des demandes de remboursement au gouvernement fédéral participe systématiquement aux rencontres de l'OSCQ. Il est ainsi en mesure de sensibiliser davantage ses membres.

99 D'autre part, comme le MSP peut maintenant compenser en partie les dépenses faites par les ministères et organismes à la suite d'un sinistre d'envergure, cela les incite davantage à compiler leurs pièces justificatives et à les lui transmettre. Auparavant, les sommes que le gouvernement fédéral remboursait étaient versées dans le fonds consolidé du revenu.

100 Enfin, le MSP effectue un suivi plus étroit des dépenses des ministères et organismes à la suite d'un sinistre, notamment par la conservation d'une copie des pièces justificatives dans ses dossiers et la création d'un dossier informatisé pour chacun des sinistres.

101 Toutefois, pour les trois derniers grands sinistres, certains ministères et organismes qui étaient présents sur le terrain n'ont rapporté aucune dépense, et ce, même s'ils ont participé aux interventions. Aucune explication n'est disponible dans les dossiers de suivi des dépenses du MSP pour ces sinistres.

Recommandation

102 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Sécurité publique.

16 Poursuivre ses efforts afin d'amener les ministères et organismes à comptabiliser rigoureusement les dépenses qu'ils supportent lors d'un sinistre.

2.4 Reddition de comptes et évaluation des programmes

Reddition de comptes

103 Compte tenu des sommes importantes versées par le MSP pour l'aide financière aux sinistrés ainsi que des conséquences réelles et potentielles d'un sinistre sur le territoire québécois, le ministère doit fournir une information adéquate aux fins de sa reddition de comptes.

104 La reddition de comptes du ministère dans son rapport annuel de gestion est faible et ne correspond pas à l'importance qui devrait être accordée à la sécurité civile.

105 Le rapport annuel de gestion du MSP ne fournit pas le nombre et le type de sinistres qui frappent le territoire québécois chaque année. De même, il ne rend pas compte de l'utilisation des ressources financières en matière de gestion des sinistres, notamment les montants investis dans le cadre de prévention des principaux risques naturels et l'aide financière versée aux sinistrés.

106 De plus, le MSP ne rend plus compte de l'état de préparation des municipalités en matière de mesures d'urgence depuis 2002. Pourtant, il l'a fait durant quelques années à la suite d'une recommandation formulée par le Vérificateur général lors de ses travaux de 1995-1996 sur les mesures d'urgence en cas de sinistre.

Évaluation des programmes

107 L'évaluation des programmes est une démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'information qui permet d'apprécier à la fois la pertinence du programme, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont poursuivis, l'efficience des moyens mis en place ou leur rentabilité, ainsi que l'impact du programme.

108 Le ministère n'évalue pas périodiquement les programmes d'aide financière aux sinistrés pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins et qu'ils atteignent leurs objectifs.

109 Le 7 décembre 2011, le MSP a adopté un nouveau programme d'aide financière ; il a effectué une mise à jour et une fusion de trois programmes qui existaient depuis 2003, et ce, sans qu'une évaluation ait été réalisée. Une telle évaluation aurait pourtant permis de déterminer les changements requis pour améliorer le programme et le rendre plus cohérent par rapport au modèle de gestion des risques de sinistre préconisé par le ministère. Ce dernier aurait pu notamment y inclure des préoccupations de prévention, comme le prévoit la *Loi sur la sécurité civile*.

Recommandations

110 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Sécurité publique.

15 **Améliorer la reddition de comptes qu'il fait dans son rapport annuel de gestion relativement à la sécurité civile, entre autres en donnant de l'information quant aux sommes versées pour la prévention des principaux risques naturels et pour l'aide aux sinistrés.**

16 **Évaluer périodiquement les programmes d'aide financière afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins et atteignent les objectifs.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Nous avons pris connaissance des observations et des recommandations que le Vérificateur général a formulées à la suite des travaux de vérification effectués au MSP, eu égard à l'optimisation des ressources portant sur la gestion des risques de sinistre et sur l'aide financière. C'est avec ouverture que nous les recevons.

« Nous en prenons bonne note et nous nous engageons à mettre en œuvre les actions appropriées pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général.

« D'entrée de jeu, le domaine de la sécurité civile est une responsabilité partagée entre les ministères et les organismes du gouvernement, les autorités régionales et locales, les entreprises, les citoyens, voire tous les acteurs de la société. L'adhésion de tous les intervenants, en fonction de leur champ de compétence respectif et de leurs ressources, est cruciale. Le MSP assure un leadership, favorise la concertation et la coordination et joue un rôle-conseil auprès de tous les intervenants pour les amener à assumer leur rôle et leurs responsabilités.

« La *Loi sur la sécurité civile* vient notamment préciser les rôles et responsabilités ainsi que les actions des différents acteurs en matière de sécurité civile. Par ailleurs, d'autres lois et règlements, dont la *Loi sur les compétences municipales*, le règlement fédéral sur les urgences environnementales, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, comportent des dispositions qui permettent aux municipalités de prendre des actions pour assurer la sécurité de leurs citoyennes et de leurs citoyens sur leur territoire. Ainsi, dans ce contexte, le MSP assure une cohérence dans les actions en sécurité civile de tous les acteurs, dont les municipalités, les ministères et les organismes concernés afin de mieux outiller les municipalités pour répondre aux sinistres.

« Précisons également que, pour réaliser ses travaux, le Vérificateur général a ciblé les années 2010-2011 à 2012-2013. Ces années ont été, sans contredit, des années charnières en matière de sécurité civile puisque, pendant cette période, le Québec a vécu, de façon consécutive, des sinistres d'ampleur exceptionnelle tant sur le plan de la durée des événements que par le nombre de sinistrés. À cet égard, mentionnons les grandes marées de décembre 2010 dans l'Est-du-Québec, les inondations printanières de 2011 en Montérégie et la tempête Irène qui a touché presque tout le Québec à l'été 2011.

« La gestion de ces événements et de leurs conséquences, afin de permettre un retour à la vie normale aux citoyennes et aux citoyens victimes de ces sinistres,

a mis une pression considérable et sans précédent sur l'ensemble des acteurs liés au domaine de la sécurité civile et, plus particulièrement, sur le ministère de la Sécurité publique.

« Considérant ce contexte particulier, nous tenons à préciser que plusieurs des constats mentionnés dans le rapport sont connus du ministère et que, malgré le défi associé à l'intervention et au rétablissement durant ces années, plusieurs gestes structurants et porteurs ont déjà été accomplis et que plusieurs autres sont en cours de réalisation. D'ailleurs, un bon nombre de ces initiatives répondent aux préoccupations du Vérificateur général.

« Mentionnons entre autres :

- l'actualisation, amorcée en février 2009, du cadre d'action en sécurité civile reposant sur un projet de politique québécoise en sécurité civile qui précise les fondements, les orientations et les objectifs devant permettre d'assurer, à tous les niveaux, une meilleure gestion des risques et des catastrophes. Considérant l'importance de l'adhésion de tous les acteurs à cette politique, le ministère a procédé, depuis 2009, à de nombreuses consultations eu égard à son projet de politique, lequel est en voie d'être présenté aux autorités gouvernementales ;
- les travaux de mise à jour, amorcés à l'automne 2012, du *Plan national de sécurité civile* afin d'y intégrer une meilleure prise en compte des dimensions prévention et rétablissement et figurant dans la planification stratégique 2012-2015 de l'OSCQ ;
- l'adoption, au printemps 2013, d'un nouveau Cadre de prévention des sinistres ;
- la préparation, depuis le printemps 2013, de critères de priorisation et d'un cadre de gouvernance associés au nouveau Cadre de prévention des sinistres ;
- la diffusion, en 2009, des outils de référence en sécurité civile, soit une série de quatre documents d'information exposant les concepts de base en sécurité civile, l'approche et les principes, la gestion des risques et le cadre de coordination de site de sinistre au Québec ;
- le développement, en 2008, d'un outil informatique, soit GÉO-LOC, regroupant l'information concernant les risques anthropiques, lequel fait l'objet d'une amélioration continue depuis. Il permet d'obtenir de l'information sur les matières dangereuses en présence, de localiser les sites industriels et autres générateurs de risque ainsi que les sites vulnérables dans un rayon qu'il est possible de définir. GEO-LOC est distribué aux centres d'appels et est disponible aux municipalités, aux corps policiers et aux services de sécurité incendie qui en font la demande. Il a été grandement présenté dans différents colloques ;
- la participation du ministère, depuis plusieurs années, au sein de comités mixtes municipalités-industries ;
- la participation, depuis plus de deux ans, du MSP à la stratégie sur les changements climatiques et la coordination, depuis 2011, par le MSP du groupe de travail sur l'adaptation aux changements climatiques ;

- la production, entre avril 2012 et mars 2013, de 281 avis ministériels relatifs aux schémas d'aménagement et de développement des MRC en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
- la contribution importante du MSP à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Seulement entre avril 2012 et mars 2013, le MSP a produit 125 avis ministériels;
- le développement, depuis janvier 2012, d'un atlas multirisque, GéoRISQ, qui regroupe des informations cartographiques et descriptives nécessaires à l'analyse et à l'appréciation des principaux risques naturels et anthropiques sur le territoire du Québec;
- la signature de deux conventions avec des chaires de recherche universitaire visant:
  - la recherche en géoscience côtière (Université du Québec à Rimouski, signée le 29 août 2012);
  - la recherche en ingénierie côtière et fluviale (Institut national de recherche scientifique, signée le 9 octobre 2012);
- l'actualisation, depuis septembre 2009, du système informatique associé au traitement des demandes d'aide financière. Ainsi, le système TRAFIQ a été déployé le 30 janvier 2013, et il permet dorénavant d'automatiser certaines procédures liées au traitement des dossiers des sinistrés.

« Par ailleurs, il faut également considérer que la concomitance des exigences auprès des municipalités en matière de schémas de couverture de risque en incendie et celles en matière de schémas de sécurité civile a mené les autorités municipales à demander de retarder l'application du chapitre de la *Loi sur la sécurité civile* [LSC] portant sur les schémas de sécurité civile. Le MSP a accepté, au cours des années 2000, de différer l'obligation de réaliser des schémas de sécurité civile prévue à la LSC.

« Toutefois, l'exercice de planification et de suivi que représentent les schémas de couverture de risques en incendie a permis au MSP d'acquérir, depuis les dernières années, une meilleure connaissance des risques présents sur le territoire québécois et des mesures de protection mises en place par les municipalités en matière d'intervention et de prévention des incendies.

« Concernant l'aide financière aux sinistrés, rappelons que le MSP a dû faire face, au cours des dernières années, à une succession d'événements catastrophiques sans précédent culminant avec la tragédie du Lac-Mégantic. Or, dans ce contexte, l'efficacité de l'organisation à accomplir son mandat, particulièrement celui de favoriser le retour à la vie normale des citoyennes et des citoyens en les soutenant adéquatement, doit être considérée en y apportant les nuances nécessaires. Mentionnons que le MSP déploie quelque 260 équivalents temps complet en sécurité civile et sécurité incendie répartis sur l'ensemble de son territoire. Les statistiques eu égard au nombre de dossiers de sinistrés ouverts et traités pour la période de vérification ciblée sont hors du commun.

« Le traitement de chacune des demandes d'aide financière exige une analyse et un travail rigoureux qui se décline en plusieurs étapes. Le MSP est toujours soucieux d'assurer une saine gestion des fonds publics, mais cette saine gestion implique que le MSP doit établir la balance entre le retour à la vie normale des citoyens dans les meilleurs délais et le risque associé à certaines décisions de gestion.

« **Conclusion.** Nous tenons à remercier le Vérificateur général pour l'ensemble du travail réalisé et pour l'ouverture et l'esprit de collaboration avec lesquels nos deux organisations ont travaillé.

« Nous entendons mettre en œuvre les actions appropriées pour donner suite aux recommandations du rapport. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Modèle de gestion des risques

Annexe 3 Description des deux sinistres analysés

Sigles

AAFCC	Accords d'aide financière en cas de catastrophe	**MSP**	Ministère de la Sécurité publique
CSCQ	Comité de sécurité civile du Québec	**ORSC**	Organisation régionale de la sécurité civile
ETC	Équivalent temps complet	**OSCQ**	Organisation de la sécurité civile du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté	**ZIS**	Zone d'intervention spéciale

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de l'*International Strategy for Disaster Reduction* (*Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles*), adoptée par les Nations Unies en 2002, du *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résiliantes face aux catastrophes* et des bonnes pratiques préconisées par l'OCDE en la matière. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le ministère de la Sécurité publique applique une approche globale et intégrée dans sa gestion des sinistres afin d'augmenter la capacité du Québec de faire face à ce type d'événements.	▪ Des orientations, des priorités et des objectifs sont d'abord déterminés, puis un plan d'action est élaboré et mis en œuvre, et ce, dans une perspective de prévention. ▪ Un portrait des risques auxquels le Québec est exposé est établi et mis à jour, et l'information essentielle est disponible au public. ▪ Les activités réalisées par les autorités régionales et locales de même que les mesures adoptées par celles-ci pour prévenir les sinistres et renforcer leur capacité de réponse font l'objet d'un suivi de la part du MSP. ▪ Des mécanismes de coordination efficaces sont mis en place. ▪ Les décisions en matière de reconstruction à la suite d'un sinistre sont prises dans une optique de prévention afin de réduire l'exposition des collectivités aux risques. ▪ Une reddition de comptes de qualité est produite aux autorités et à la population.
Déterminer si le ministère de la Sécurité publique gère de façon efficiente et efficace l'aide financière destinée aux sinistrés.	▪ Les conditions et les modalités des programmes d'aide financière, dont les critères d'admissibilité, sont clairement communiquées aux différents bénéficiaires. ▪ Les décisions concernant l'admissibilité et les montants versés sont prises conformément aux règles établies et aux saines pratiques de gestion, et ce, dans un délai raisonnable. ▪ Les programmes sont évalués périodiquement pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins et qu'ils atteignent leurs objectifs, et des correctifs sont apportés, au besoin.
Voir si le ministère de la Sécurité publique prend les moyens nécessaires pour que les sommes remboursables en vertu des AAFCC soient versées au Québec par le gouvernement fédéral.	▪ Les différents ministères et organismes visés sont informés des modalités et des conditions du programme fédéral. ▪ La totalité des coûts admissibles engagés par les ministères et les organismes lors d'un sinistre sont recensés et ils sont appuyés de pièces justificatives. ▪ Un suivi étroit des dépenses découlant d'un sinistre est effectué et les demandes de remboursement sont soumises au gouvernement fédéral en temps opportun.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MSP, plus précisément à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie. Notre vérification avait pour but de voir dans quelle mesure le MSP applique une approche globale dans la gestion des risques associés aux sinistres et de quelle manière il gère les programmes d'aide financière aux sinistrés.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants du ministère et nous avons analysé divers documents de même que des données issues de ses systèmes d'information. Nous avons aussi visité trois directions régionales. Nous avons également rencontré des représentants de la Fédération québécoise des municipalités et de l'Union des municipalités du Québec. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Pour la vérification des programmes d'aide financière, nous avons sélectionné aléatoirement un échantillon de 81 dossiers de sinistrés, lesquels portent sur les inondations printanières de 2011 en Montérégie ou sur les grandes marées de décembre 2010 en Gaspésie.

Compte tenu de l'ampleur des sinistres choisis, les résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers associés aux autres sinistres ; cependant, les constats formulés dans ce rapport sont très révélateurs des risques auxquels le ministère peut être exposé. Notons que les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification de notre part quant à leur fiabilité et à leur intégralité.

Notre vérification a porté principalement sur les activités des exercices 2010-2011 à 2012-2013, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période. Nos travaux auprès du MSP se sont déroulés de février à juin 2013, ce qui exclut ses interventions à l'occasion de l'accident ferroviaire survenu le 6 juillet 2013 dans la ville de Lac-Mégantic.

Annexe 2 Modèle de gestion des risques

La figure 6 illustre globalement le processus de gestion des risques reconnu comme une bonne pratique par les Nations Unies et sur lequel repose l'approche du MSP. Les trois étapes principales de ce processus sont l'établissement du contexte, l'appréciation des risques et le traitement des risques.

Figure 6 **Processus de gestion des risques**

Source : MSP.

Établissement du contexte. Les autorités responsables et les autres participants déterminent le contexte dans lequel la démarche du processus de gestion des risques de sinistre s'effectue en précisant les paramètres qui encadrent sa mise en œuvre.

Appréciation des risques. Cette étape met en évidence l'importance de développer la connaissance des risques. Elle constitue l'assise sur laquelle s'appuient ensuite la planification, l'organisation et la mise en œuvre des nombreuses actions et mesures destinées à réduire les risques et à répondre aux sinistres.

- Identification des risques. Le processus consiste à recueillir de façon systématique de l'information sur le milieu, les aléas et la vulnérabilité afin de déterminer les risques auxquels une collectivité est exposée.
- Analyse des risques. L'analyse vise à estimer le niveau des risques et les conséquences potentielles pouvant résulter de leur manifestation.
- Évaluation des risques. Elle détermine les risques qui requièrent la mise en place de mesures pour réduire leur importance et leur attribue une priorité de traitement.

Traitement des risques. Les responsables prévoient des actions qui permettent de réduire de façon concrète les risques auxquels la collectivité est exposée. Ces actions doivent agir sur l'aléa, sur la vulnérabilité du milieu ou sur les deux, lorsque c'est possible.

Annexe 3 Description des deux sinistres analysés

Grandes marées de décembre 2010 dans l'Est-du-Québec

Du 5 décembre 2010 au 10 janvier 2011, les citoyens de la Côte-Nord, du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine ont subi les conséquences de plusieurs sinistres survenus coup sur coup, qui résultaient de la combinaison de pluies torrentielles et de grandes marées, lesquelles atteignaient un niveau exceptionnel, soit jusqu'à 8 mètres. Selon Environnement Canada, il est tombé au cours des 2 premières semaines de décembre 2010 une quantité de pluie équivalente aux précipitations observées généralement en 6 mois, à savoir 357 millimètres. Le long de la côte, les ondes de tempête ont entraîné des vagues montant jusqu'à 10 mètres.

De nombreuses infrastructures publiques et privées ont subi des dommages : tronçons de route arrachés, habitations endommagées ou inondées, ce qui a forcé des centaines de personnes à fuir leur maison. Les autorités municipales et gouvernementales ont déclenché de vastes opérations avec l'aide de nombreux partenaires afin d'assurer la sécurité des citoyens et le retour à une vie normale. Le MSP a versé près de 21,3 millions de dollars à la suite de ces événements exceptionnels qui ont touché plus de 84 municipalités de l'Est-du-Québec.

Inondations printanières de 2011 en Montérégie

De la mi-avril à la fin juin 2011, la fonte d'une quantité importante de neige accumulée dans les Adirondacks durant l'hiver et les pluies constantes tombées durant la seconde moitié du mois d'avril et le mois de mai ont fait monter le niveau d'eau du lac Champlain et celui de la rivière Richelieu. De tels niveaux, qui n'avaient jamais été enregistrés auparavant, ont provoqué de graves inondations. De plus, des vents du sud ont constamment soufflé sur le lac Champlain, poussant l'eau vers la vallée du Richelieu et la baie Missisquoi, ce qui a accru d'autant le niveau d'eau et qui a causé parfois, à certains endroits, de violents déferlements de vagues. Ces inondations représentent l'un des plus longs sinistres à survenir au Québec.

Au cours des quelque 69 jours qu'a duré ce sinistre, plus d'une quarantaine de municipalités dans toute la Montérégie, dont 25 dans la Vallée-du-Richelieu, ont été touchées par des inondations. Ces dernières ont endommagé 2 535 résidences principales en Montérégie et ont forcé l'évacuation de 1 650 citoyens. Le MSP a versé 71,7 millions de dollars en aide financière aux sinistrés.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE

7

Société immobilière du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance

Faits saillants

Objectifs des travaux

La Société immobilière du Québec (SIQ) est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cette loi prévoit notamment que le conseil d'administration adopte des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la Société, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que la SIQ a établi des mesures d'évaluation adéquates, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires, pour permettre de conclure sur son efficacité et sa performance par rapport à l'ensemble de sa mission ;
- s'assurer que la SIQ diffuse de façon appropriée les résultats des mesures d'évaluation de son efficacité et de sa performance, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, afin d'enrichir sa reddition de comptes.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la SIQ.

La SIQ a établi un cadre d'évaluation et de suivi structuré, qui lui permet d'apprécier son efficacité et sa performance. Les indicateurs sont précis et mesurables. Ils sont assortis d'une cible et portent sur l'ensemble de ses activités clés. Par contre, l'information présentée au conseil d'administration pourrait être davantage synthétisée.

Les mesures d'évaluation déterminées par la SIQ ne sont pas complètement mises en œuvre. En effet, 19 indicateurs (44 %) figurant dans le plan stratégique et le plan d'action de développement durable ne sont pas encore utilisés, soit parce qu'ils sont en développement, soit parce qu'aucune information n'a été colligée à leur égard.

Le portrait de la SIQ quant à l'état de son parc immobilier est partiel. L'indice utilisé pour évaluer l'état des immeubles ne porte pas sur l'ensemble des bâtiments dont elle est propriétaire et ne prend pas en compte la totalité des travaux nécessaires pour maintenir ou remettre en état ces actifs. Ainsi, l'indice ne reflète pas l'état réel du parc immobilier.

L'information relative à la gestion des projets immobiliers que la SIQ présente au conseil d'administration est incomplète. Elle ne lui permet pas de suivre adéquatement la performance de la Société à cet égard.

La SIQ a mis en place une pratique d'étalonnage intéressante qui permet d'obtenir une information utile à l'appréciation de son efficacité et de sa performance. Elle a conclu des partenariats avec plusieurs organisations publiques pour développer des indicateurs communs et partager l'information.

L'information servant à évaluer l'efficacité et la performance de la SIQ est présentée au conseil d'administration sur une base régulière ; par contre, dans plusieurs cas, elle n'est pas suffisamment mise en contexte pour que le conseil puisse facilement apprécier l'efficacité et la performance de la Société.

Le rapport annuel ne s'attarde pas suffisamment aux enjeux, aux risques et aux défis avec lesquels la SIQ est aux prises. De plus, il ne présente pas les résultats des indicateurs associés à la gestion de projets et, pour plusieurs indicateurs pertinents, l'information comparative est absente.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la SIQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Société

1. **S'assurer que le conseil d'administration statue sur les indicateurs à privilégier pour l'évaluation de la performance de la Société et que des résultats probants sont colligés pour l'ensemble d'entre eux.**
2. **S'assurer de disposer d'un portrait complet de l'état du parc immobilier.**
3. **S'assurer qu'une information complète concernant la gestion des projets immobiliers, particulièrement pour le réseau de la santé et des services sociaux, est soumise au conseil d'administration.**
4. **S'assurer que toute l'information utile pour conclure sur l'efficacité et la performance, incluant les résultats de la démarche d'étalonnage, est transmise au conseil d'administration.**
5. **S'assurer que l'information publiée dans le rapport annuel permet d'apprécier tous les aspects importants de sa performance, ce qui inclut la comparaison de cette dernière avec celle d'organisations similaires.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Cadre d'évaluation et de suivi** 9

Recommandation

2.2 **Mesures d'évaluation** 11

État du parc immobilier

Gestion de projets immobiliers

Recommandations

2.3 **Démarche d'étalonnage** 15

2.4 **Reddition de comptes** 16

Conseil d'administration

Rapport annuel

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 19

Annexes et sigles 21

Équipe

Martin St-Louis
Directeur de vérification

Marc-André Bouchard
Maud Déry
Josée Levasseur
Serge Nkuindja

1 Mise en contexte

1 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État en visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité de leur direction.

2 Dans ce contexte, la loi prévoit notamment que les conseils d'administration de certaines sociétés adoptent des mesures d'évaluation de leur efficacité et de leur performance, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires. Elle requiert également que ces mesures soient réalisées tous les trois ans par le Vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante. Enfin, la loi exige que le rapport annuel de ces sociétés fasse état des résultats de l'application des mesures d'étalonnage adoptées par le conseil d'administration.

3 Au 31 mars 2012, le premier cycle de trois ans relatif à la réalisation des mesures d'évaluation a pris fin pour l'ensemble des sociétés d'État. Il a fait l'objet d'un rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale au printemps 2012, lequel brossait un portrait de la situation. Afin de rendre compte des résultats obtenus par les sociétés quant au deuxième cycle de trois ans, le Vérificateur général compte produire un rapport d'évaluation distinct pour chacune des sociétés. Le premier rapport porte sur la Société immobilière du Québec (SIQ), dont le deuxième cycle se terminera le 31 mars 2014.

Principales activités de la Société

4 La SIQ est sous la responsabilité du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor ainsi que d'un conseil d'administration. Sa mission est de mettre à la disposition des ministères et organismes des immeubles ainsi que de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilières.

5 Depuis le 13 juin 2011, la SIQ a intégré les principales activités de la **Corporation d'hébergement du Québec (CHQ)**. Elle est ainsi devenue propriétaire de près de 300 immeubles utilisés par le réseau de la santé et des services sociaux. Afin d'encadrer la gestion de ceux-ci, le ministre de la Santé et des Services sociaux et la SIQ ont conclu des ententes de gestion, lesquelles établissent notamment les conditions de location de ces immeubles par le réseau.

La CHQ a été intégrée à la SIQ afin que l'expertise immobilière gouvernementale soit regroupée au sein d'une même entité.

6 Le parc immobilier de la SIQ occupe une superficie de quelque 5,2 millions de mètres carrés dans plus de 1300 édifices en propriété ou en location sur tout le territoire du Québec. Ses propriétés, qui représentent un actif de près de 3,4 milliards de dollars, comprennent des immeubles de bureaux et des entrepôts ainsi que de nombreux immeubles spécialisés, tels que des palais de justice et des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD).

7 Le tableau 1 donne une vue d'ensemble du parc immobilier de la SIQ, en ce qui concerne tant les immeubles dont elle est propriétaire que ceux qu'elle loue pour le compte des entités gouvernementales.

Tableau 1 Parc immobilier de la Société au 31 mars 2013

	Ministères et organismes		Réseau de la santé et des services sociaux	
	Nombre	Superficie (milliers de m²)	Nombre	Superficie (milliers de m²)
Propriété				
Immeubles de bureaux	60	499	–	–
Entrepôts	10	39	–	–
Immeubles spécialisés	283	1 103	294	2 203
Sous-total	**353**	**1 641**	**294**	**2 203**
Location				
Immeubles de bureaux	577	1 210	–	–
Entrepôts	42	69	–	–
Immeubles spécialisés	121	118	–	–
Sous-total	**740**	**1 397**	**–**	**–**
Total	**1 093**	**3 038**	**294**	**2 203**

Source : SIQ.

8 La SIQ est également responsable de la gestion de projets de construction, d'agrandissement et de rénovation pour répondre aux besoins des ministères et organismes et du réseau de la santé et des services sociaux. Au 31 mars 2013, plus de 70 projets immobiliers de plus de 2 millions de dollars chacun étaient en cours. La valeur totale de ces projets s'élevait à 2,1 milliards de dollars.

Rôles et responsabilités

9 Le conseil d'administration de la SIQ et le Vérificateur général ont conclu une entente afin de définir les rôles et responsabilités qui sont prévus dans la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Le conseil d'administration est responsable d'adopter des mesures d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité et la performance de la SIQ. Celle-ci doit ensuite mesurer ces indicateurs et en rendre compte périodiquement au conseil d'administration.

10 De plus, une démarche d'étalonnage doit être réalisée tous les trois ans par la SIQ ou une firme indépendante de son choix auprès d'organisations menant des activités comparables. Les résultats de cette démarche, de même que ceux ayant trait aux indicateurs d'efficacité et de performance, sont présentés dans le rapport annuel de la SIQ.

11 La loi exige également que le conseil d'administration exerce d'autres fonctions qui ont une incidence sur la gouvernance relative aux activités de la SIQ et, de ce fait, sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance. C'est ainsi qu'il doit notamment :

- adopter le plan stratégique ;
- approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel et le budget annuel.

12 Enfin, toujours selon cette loi, le ministre doit, au plus tard tous les 10 ans, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la loi constitutive de la SIQ. Ce rapport doit notamment contenir une évaluation de l'efficacité et de la performance de la Société, incluant des mesures d'étalonnage.

13 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

14 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit le cadre d'évaluation et de suivi, les mesures d'évaluation, la démarche d'étalonnage et la reddition de comptes.

2.1 Cadre d'évaluation et de suivi

15 Le cadre d'évaluation et de suivi de l'efficacité et de la performance d'une société doit prévoir la mise en place de mesures d'évaluation et de mécanismes de suivi qui contribueront à la réalisation des priorités et des objectifs de la société. Pour être pertinent et utile à la prise de décision, un tel cadre doit limiter le nombre de mesures d'évaluation. Celles-ci doivent également permettre d'apprécier toutes les dimensions importantes de la performance de la société et mettre l'accent sur les éléments les plus significatifs.

16 Rappelons qu'en vertu de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le conseil d'administration d'une société a notamment la responsabilité d'adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance. Par conséquent, il doit statuer sur les indicateurs ou les autres mécanismes qu'il reconnaît comme faisant partie intégrante du cadre d'évaluation et de suivi de la performance de la société.

17 La SIQ a établi un cadre d'évaluation et de suivi structuré, qui lui permet d'apprécier son efficacité et sa performance. Par contre, les mesures d'évaluation qu'elle a déterminées ne sont pas complètement mises en œuvre.

18 La SIQ a élaboré un plan stratégique de même qu'un plan d'action de développement durable pour la période 2012-2015 qui incluent un ensemble d'indicateurs. Elle produit aussi sur une base régulière un tableau de bord de gestion qui fournit les résultats d'autres indicateurs liés à ses activités clés. L'annexe 2 présente de manière détaillée les différents indicateurs.

19 Les indicateurs définis par la SIQ sont précis et mesurables. Ils sont assortis d'une cible et portent sur l'ensemble de ses activités clés. Beaucoup de ces indicateurs sont utilisés et reconnus par les gestionnaires immobiliers, tels que le taux d'inoccupation, **l'indice de vétusté physique** ou le taux d'augmentation des frais d'exploitation.

L'indice de vétusté physique, dont l'unité de mesure s'exprime en pourcentage, met en relation le montant du déficit d'entretien d'un immeuble par rapport à sa valeur de remplacement actuelle.

20 En mai 2009, le conseil d'administration a statué plus précisément sur les 14 indicateurs qui permettent de mesurer l'efficacité et la performance de la SIQ et de réaliser la première démarche d'étalonnage, ce qui constitue une bonne pratique. Cependant, depuis cette date, plusieurs mesures d'évaluation ont été ajoutées ou modifiées sans que le conseil d'administration approuve la nouvelle série d'indicateurs à privilégier pour l'évaluation de la performance de la SIQ. Par conséquent, il est maintenant difficile de déterminer avec précision

les indicateurs servant à répondre aux exigences de la loi parmi l'information de gestion transmise au conseil. L'approbation des indicateurs par celui-ci permettrait d'éviter la production d'une trop grande quantité d'information.

21 La SIQ dispose de plusieurs mesures d'évaluation qui portent notamment sur la gestion de ses projets et sur le coût de ses activités. Par contre, l'information présentée au conseil d'administration pourrait être davantage synthétisée, notamment par l'utilisation d'un tableau de bord servant au suivi des principaux projets en cours ou encore à l'aide d'indicateurs globaux, comme le coût moyen de facturation par type de superficie ou le coût moyen pour loger un fonctionnaire.

22 D'autre part, les mesures d'évaluation et de suivi de la performance définies par la SIQ ne sont pas complètement mises en œuvre. En effet, 19 indicateurs (44 %) figurant dans le plan stratégique et le plan d'action de développement durable ne sont pas encore utilisés, soit parce qu'ils sont en développement, soit parce qu'aucune information n'a été colligée à leur égard. Le nombre élevé d'indicateurs non opérationnels nous apparaît préoccupant puisque ces deux plans s'échelonnent sur une courte période (trois ans) et qu'ils en sont à leur deuxième année.

Recommandation

23 La recommandation suivante s'adresse à la Société.

1 S'assurer que le conseil d'administration statue sur les indicateurs à privilégier pour l'évaluation de la performance de la Société et que des résultats probants sont colligés pour l'ensemble d'entre eux.

2.2 Mesures d'évaluation

24 En ce qui a trait aux mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, notre vérification s'est principalement centrée sur 10 indicateurs que nous avons jugés importants, notamment en raison du lien étroit entre ceux-ci et la mission de la SIQ. Voici la liste des 10 indicateurs sélectionnés.

Exploitation des immeubles	▪ Coût d'exploitation moyen par mètre carré ▪ Comparaison du coût d'exploitation par mètre carré des immeubles de bureaux en propriété et de celui des immeubles en location ▪ Taux d'inoccupation de la superficie locative ▪ Évolution des coûts de location moyen par mètre carré ▪ Frais d'administration par mètre carré ▪ Écart entre les frais d'exploitation réels et ceux initialement budgétés (en pourcentage de la somme budgétée)
Ressources humaines	▪ Taux annuel de rétention des employés
État du parc immobilier	▪ Indice de vétusté physique – relation entre le déficit d'entretien d'un immeuble et sa valeur de remplacement
Gestion de projets immobiliers	▪ Pourcentage des projets qui respectent le budget ▪ Pourcentage des projets qui respectent l'échéancier

25 Les sept indicateurs associés à l'exploitation des immeubles et aux ressources humaines donnent, à tous égards importants, un portrait adéquat de l'aspect évalué. Quant aux trois indicateurs portant sur l'état du parc immobilier et la gestion de projets immobiliers, ils ont soulevé des préoccupations de notre part, comme il est exposé dans les sections suivantes.

État du parc immobilier

26 Il est important de maintenir le parc immobilier en bon état et de disposer d'information de gestion à cet égard. **L'indice de vétusté physique** permet d'évaluer l'état d'un immeuble. Celui utilisé par la SIQ a trait aux coûts des travaux qu'il est nécessaire d'effectuer au cours des cinq prochaines années pour maintenir ou remettre un immeuble dans un état précis par rapport à sa valeur de remplacement.

L'indice de vétusté physique d'un immeuble est jugé « satisfaisant » lorsqu'il est inférieur à 5 %. L'indice est « acceptable » quand il est de 5 à 10 %. Toutefois, plus l'indice dépasse 10 %, plus l'état de l'immeuble est considéré comme « critique ». Au 31 mars 2013, l'indice global des immeubles de la SIQ était de 5 %.

27 La SIQ produit annuellement un rapport pour les immeubles utilisés par les ministères et organismes dont elle est propriétaire, afin de déterminer les projets immobiliers nécessaires au maintien de ces actifs. Les travaux à considérer sont, par exemple, la réfection d'une toiture ou le remplacement d'une chaudière d'un système de chauffage. Dès lors, les projets de plus de 10 000 dollars sont intégrés dans un plan quinquennal d'immobilisations.

28 Le portrait de la SIQ quant à l'état de son parc immobilier est partiel. L'indice de vétusté physique qu'elle utilise ne porte pas sur l'ensemble des immeubles dont elle est propriétaire et ne prend pas en compte la totalité des travaux nécessaires pour maintenir ou remettre ces actifs en état.

29 Les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux ne sont pas considérés dans l'indice de vétusté physique établi par la SIQ. Rappelons qu'à la suite de l'intégration des activités de la CHQ à celles de la SIQ, cette dernière est maintenant propriétaire de 294 immeubles du réseau, lesquels s'ajoutent aux 353 immeubles utilisés par les ministères et organismes. Bien qu'elle soit propriétaire d'immeubles du réseau, la responsabilité relative à leur maintien incombe aux instances de ce réseau (agences et établissements) sans que la SIQ s'assure d'obtenir l'information liée à l'état de ces immeubles. Ce sont donc les agences et les établissements qui doivent inspecter ces immeubles et évaluer leur déficit d'entretien. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, quant à lui, est responsable de chapeauter cette activité puisqu'il reçoit les allocations gouvernementales à cet égard. Cependant, comme nous l'avions souligné à l'automne 2012 dans notre rapport portant sur le déficit d'entretien des infrastructures publiques, le ministère ne dispose toujours pas d'un portrait de l'état du parc immobilier du réseau. Par conséquent, ni la SIQ ni le ministère ne connaissent le déficit d'entretien de ces 294 immeubles.

30 D'autre part, l'indice de vétusté physique ne tient pas compte de l'ensemble des investissements nécessaires au maintien des immeubles. Il n'englobe que les travaux dont les coûts ont été prévus lors de l'élaboration du plan quinquennal d'immobilisations, ce qui sous-évalue le déficit d'entretien. Le report de l'intégration de certains investissements dans le plan d'immobilisations, notamment en raison de restrictions budgétaires, a pour conséquence d'améliorer le portrait global de l'état du parc immobilier de la SIQ. L'indice ne reflète donc pas l'état réel de celui-ci.

Ce nombre (329 immeubles) exclut 24 immeubles sans valeur de remplacement, notamment des stationnements ou encore des immeubles excédentaires ou destinés à la vente.

31 Par exemple, pour 105 des **329 immeubles** utilisés par les ministères et organismes dont la SIQ est propriétaire, aucune somme n'est prise en compte dans le calcul de l'indice de vétusté physique puisque le plan quinquennal d'immobilisations n'intègre pas les travaux de réparation et d'entretien prévus. L'indice laisse croire que ces immeubles sont en parfait état, alors que les rapports d'inspection pour 84 de ces 105 immeubles font mention de réparations à effectuer ou d'équipements à remplacer. À titre d'exemple, le poste de la Sûreté du Québec à la Baie-James a un indice de vétusté physique de valeur nulle, même si le rapport d'inspection de cet immeuble évalue à un peu plus d'un million de dollars les investissements à réaliser.

32 Enfin, pour au moins quatre immeubles, lorsque les travaux nécessaires à leur maintien ou à leur mise à niveau sont accompagnés d'un projet d'agrandissement, l'information intégrée dans le plan quinquennal d'immobilisations est traitée par la SIQ comme si la totalité des investissements était consacrée

à un nouvel immeuble. La SIQ établit donc l'indice de vétusté physique de ces immeubles à une valeur nulle, alors que la nature des travaux réalisés démontre que ceux-ci ne sont pas en bon état. Par exemple, bien que le palais de justice de Rimouski soit désuet et qu'un projet de près de 73 millions de dollars concernant la rénovation majeure et l'agrandissement du bâtiment soit prévu d'ici 2018, la SIQ considère que celui-ci n'a aucun déficit d'entretien. Par conséquent, l'indice de vétusté de cet immeuble est de 0 %.

Gestion de projets immobiliers

33 Dans un souci de saine gestion et de performance, la SIQ doit réaliser ses projets immobiliers de construction, de rénovation et d'aménagement en respectant les besoins, les budgets et les échéanciers. La SIQ effectue le suivi et la reddition de comptes de ses projets immobiliers principalement de deux façons :

- Pour ce qui est des projets terminés au cours de l'exercice, elle utilise un indicateur portant sur la proportion des projets qui respectent les échéanciers et un autre relatif au respect des budgets préalablement définis. En 2012-2013, 246 projets ont été pris en compte dans le calcul de ces indicateurs, lesquels totalisaient 112,4 millions de dollars.
- Quant aux **principaux projets** en cours, la SIQ utilise des fiches d'information qui font état de leur avancement en ce qui concerne tant le budget que l'échéancier et qui présentent les enjeux majeurs.

Les principaux projets sont ceux dont la valeur est supérieure à 5 millions de dollars, auxquels s'ajoutent certains autres projets jugés névralgiques par la SIQ. Une fiche d'information est réalisée dès la planification du projet, et ce, jusqu'à son achèvement.

34 L'information relative à la gestion des projets immobiliers que la SIQ présente au conseil d'administration est incomplète. Elle ne lui permet pas de suivre adéquatement l'évolution de la performance de la Société à cet égard.

35 En ce qui concerne les projets immobiliers terminés au cours de l'exercice, des données ne sont pas incluses dans le calcul des indicateurs portant sur le respect des échéanciers et des budgets :

- Les indicateurs ne prennent en considération que les projets relatifs aux immeubles utilisés par les ministères et organismes. Par conséquent, ils n'incluent pas les projets réalisés dans le réseau de la santé et des services sociaux.
- La SIQ utilise quatre systèmes d'information pour gérer ses projets immobiliers. L'information relative à ceux-ci peut donc être enregistrée dans l'un ou l'autre de ces systèmes, ce qui peut créer des doublons. La SIQ n'est pas encore en mesure de consolider l'information provenant de ces quatre systèmes et, de ce fait, les indicateurs sont calculés uniquement à partir des données d'un seul système. De plus, elle ne peut ni déterminer le nombre et l'importance financière des projets non pris en compte dans le calcul des indicateurs ni en évaluer l'impact sur les résultats. Toutefois, elle travaille actuellement à l'implantation d'un système d'information intégré qui lui permettra d'obtenir une liste consolidée de projets.

- Après certaines recherches, nous avons repéré au moins 36 projets immobiliers de plus de 125 000 dollars chacun qui ont été terminés au cours de l'exercice 2012-2013 et qui n'ont pas été inclus dans le calcul des indicateurs portant sur le respect des budgets et des échéanciers. La valeur totale de ces projets s'élevait à 7,5 millions de dollars.

Au 31 mars 2013, les projets en cours étaient au nombre de 37 pour les immeubles utilisés par les ministères et organismes et de 40 pour ceux du réseau de la santé et des services sociaux.

36 Pour ce qui est des principaux **projets en cours**, des fiches d'information sont présentées au conseil d'administration. La nature des données colligées dans ces fiches est différente selon l'utilisateur de l'immeuble. Ainsi, les fiches concernant les projets effectués dans les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux ne contiennent pas toute l'information utile au suivi de ces projets.

37 Toutes les fiches d'information incluent des tableaux sommaires faisant état de l'évolution du budget et de l'échéancier. Par contre, celles relatives au réseau de la santé et des services sociaux ne présentent pas les sommes associées à l'augmentation du budget ni les dépenses prévues pour terminer le projet. Le lecteur doit donc se référer aux commentaires explicatifs ou retourner aux fiches antérieures pour obtenir l'information manquante, dans la mesure où celle-ci a déjà été présentée. La figure 1 montre un extrait de la fiche d'information relative au projet d'agrandissement et de rénovation fonctionnelle de l'urgence de l'hôpital Maisonneuve-Rosemont en date du 31 mars 2013. Cet extrait est accompagné de commentaires qui illustrent notre propos.

Figure 1 Extrait de la fiche d'information relative au projet de l'hôpital Maisonneuve-Rosemont

Elle présente les dates sans indiquer les sommes ni l'information permettant de connaître la cause des augmentations du budget.

Le budget de construction (en millions $)

Autorisations :

2001-04-06 (LM conception)
2006-04-26 (LM conception rehaussement)
2010-03-19 (LM exécution)
2012-11-05 (LM rehaussement) – 2012-12-11 (LM rehaussement)

Initial	Initial indexé	Révisé indexé
8,9 $ (Q3-1999)		66,7 $ (Q4-2012)

Elle présente le budget autorisé. Aucune information sur le total des dépenses prévues pour terminer le projet n'est diffusée.

Source : SIQ.

38 Dans cette fiche d'information, des renseignements supplémentaires auraient notamment permis au lecteur de constater que l'augmentation du budget de 57,8 millions de dollars est due à différents éléments : ajustement des coûts des travaux (44,2 millions), indexation des coûts de construction compte tenu des délais de réalisation importants (12,5 millions) et augmentation du taux de la taxe de vente du Québec (1,1 million). De plus, cette fiche ne présente que les coûts du projet de construction. Par conséquent, les frais de gestion de la SIQ pour ce projet (5,0 millions) ne sont pas inclus dans le tableau sommaire.

39 La SIQ diffuse également dans le document contenant l'ensemble des fiches d'information la liste de tous les principaux projets qui sont achevés, le budget autorisé et la date de livraison. Toutefois, contrairement au coût définitif des projets réalisés pour les ministères et organismes, celui associé aux projets effectués dans le réseau de la santé et des services sociaux n'est pas présenté. Ainsi, le conseil d'administration n'est jamais en mesure de connaître la performance de la SIQ à l'égard de ces projets.

Recommandations

40 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société.

2 **S'assurer de disposer d'un portrait complet de l'état du parc immobilier.**

3 **S'assurer qu'une information complète concernant la gestion des projets immobiliers, particulièrement pour le réseau de la santé et des services sociaux, est soumise au conseil d'administration.**

2.3 Démarche d'étalonnage

41 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* stipule que le conseil d'administration doit adopter des mesures d'évaluation, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires.

42 La SIQ a mis en place une pratique d'étalonnage intéressante qui permet d'obtenir une information utile à l'appréciation de son efficacité et de sa performance.

43 Au cours de l'exercice 2012-2013, la SIQ a participé à des études pancanadiennes sur la performance de diverses administrations publiques en matière de gestion immobilière. Pour ce faire, elle a conclu des partenariats avec plusieurs organisations publiques pour développer des indicateurs communs et mettre en place un processus de partage de l'information. À la fin de cette démarche, un rapport sommaire des résultats relatifs aux indicateurs comparés a été transmis à chaque organisation participante, ce qui permet une certaine validation des conclusions.

44 Par contre, au moment de mettre fin à notre vérification, la SIQ n'avait pas encore terminé l'analyse des résultats. Celle-ci n'a donc pas pu situer avec justesse sa performance en regard de celle des autres organisations. Par conséquent, les résultats de la démarche d'étalonnage n'ont pas été présentés au conseil d'administration, et ce dernier n'a donc pas pu apprécier la performance de la SIQ par rapport à celle d'autres organisations similaires.

2.4 Reddition de comptes

45 Il importe que l'information relative à la performance d'une société soit communiquée périodiquement à son conseil d'administration et diffusée dans son rapport annuel d'activités.

Conseil d'administration

46 Les membres du conseil d'administration doivent disposer en temps opportun d'une information utile pour apprécier l'efficacité et la performance de la société, incluant l'étalonnage. Les résultats relatifs aux indicateurs doivent être soumis aux membres du conseil de façon régulière pour discussion afin de les aider dans leur prise de décision.

47 L'information servant à évaluer l'efficacité et la performance de la SIQ est présentée au conseil d'administration sur une base régulière. Par contre, dans plusieurs cas, elle n'est pas suffisamment mise en contexte pour que le conseil puisse facilement apprécier l'efficacité et la performance de la Société.

48 L'information relative à la performance de la SIQ est présentée au conseil d'administration de façon trimestrielle ou annuelle en fonction du type de mesures d'évaluation.

49 Toutefois, dans plusieurs cas, cette information se limite à exposer les résultats obtenus sans préciser suffisamment le contexte ni présenter les actions qui permettront de répondre aux attentes préalablement définies. Par exemple, en ce qui concerne le ratio de projets d'amélioration et de réparations majeures amorcés par rapport aux projets planifiés, la SIQ n'a pas atteint sa cible au cours des quatre dernières années. Aucune information sur les effets de tels résultats ou encore sur les actions à entreprendre pour redresser la situation n'a été présentée au conseil d'administration.

La cible de 2012-2013 était qu'au moins 70 % des projets planifiés aient été amorcés et qu'au moins 70 % du budget ait été engagé. Au cours de cet exercice, 64,9 % des projets ont été amorcés et 51,5 % du budget a été engagé.

Rapport annuel

50 La SIQ doit produire un rapport annuel de ses activités qui fait état de sa performance à l'égard de l'atteinte des résultats. Dans le contexte particulier de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, ce rapport doit aussi faire mention des résultats relatifs à l'étalonnage avec des organisations similaires.

Résultats des indicateurs de performance

51 Pour rendre compte de la performance d'une société, il importe que tous les aspects essentiels de sa mission soient pris en compte. De plus, il convient d'établir un lien entre les objectifs et les résultats et de les mettre en perspective compte tenu du contexte dans lequel évolue la société et des autres facteurs

importants qui influencent sa performance. Enfin, la comparaison de l'information présentée avec celle des années antérieures permet de suivre dans le temps la performance de la société.

52 La SIQ a déterminé des indicateurs pour suivre et évaluer ses objectifs stratégiques, l'atteinte des résultats liés à son plan d'action de développement durable ou encore sa performance opérationnelle. Elle rend compte des résultats de plusieurs de ces indicateurs dans son rapport annuel.

53 Il manque de l'information utile à une appréciation complète de l'efficacité et de la performance de la SIQ dans son rapport annuel d'activités 2012-2013.

54 Le rapport annuel fait état de résultats précis et mesurables pour la majorité des indicateurs. Par contre, il ne présente pas les résultats des indicateurs associés à la gestion de projets, bien qu'il s'agisse d'un volet important de la mission de la SIQ. Ces résultats figurent pourtant dans son tableau de bord de gestion. Rappelons que l'annexe 2 expose l'ensemble des indicateurs de la SIQ et leurs résultats pour l'exercice 2012-2013 et précise ceux qui sont publiés dans le rapport annuel.

55 Notons également que les résultats présentés dans le rapport annuel sont associés à une cible et qu'ils sont accompagnés de commentaires faisant état des conclusions relatives à la performance de la SIQ. Toutefois, ils ne s'attardent pas suffisamment aux enjeux, aux risques et aux défis avec lesquels la Société est aux prises. Il est donc ardu pour le lecteur de bien comprendre les aspects critiques auxquels la SIQ doit faire face. Voici des exemples :

- Le rapport annuel fait état des changements importants que la SIQ a entrepris à l'égard de ses ressources informationnelles. Il diffuse également de l'information sur le nombre et l'état d'avancement des projets ainsi que sur les débours planifiés et réels relativement à ces ressources. Toutefois, les principaux risques associés à la réalisation de ces projets d'envergure et les mesures pour y faire face ne sont pas présentés.
- La performance de la SIQ par rapport au taux d'occupation de ses immeubles est de 98,5 %. Bien que ce résultat respecte la cible de 98 %, les commentaires formulés dans le rapport annuel ne permettent pas de préciser par exemple que le taux d'inoccupation a augmenté significativement (0,40 %) lors du dernier trimestre et que, au 31 mars 2013, il a atteint son plus haut sommet depuis mars 2010. L'examen des variations du taux d'inoccupation demeure important puisqu'un nombre significatif de ministères et d'organismes doivent faire affaire avec la SIQ pour leurs besoins immobiliers et que les superficies vacantes représentent une perte de revenus pour la Société. Ainsi, en 2010, la SIQ considérait qu'une variation de plus ou moins 0,1 % correspondait à environ 3 000 mètres carrés ou 600 000 dollars.

56 Enfin, afin de donner un portrait complet de la performance d'une société, les bonnes pratiques en la matière préconisent de comparer les résultats obtenus durant l'exercice avec ceux des périodes antérieures. Or, le *Rapport annuel 2012-2013* ne renferme pas d'information comparative pour plusieurs indicateurs pertinents, tels que l'évolution des coûts de location moyen par mètre carré, l'indice de vétusté physique, le ratio de projets d'amélioration et de réparations majeures amorcés par rapport aux projets planifiés et le taux de satisfaction à l'égard des services du Centre d'appels. Pourtant, l'information concernant ces indicateurs est disponible et, dans plusieurs cas, elle a été présentée dans des rapports annuels précédents.

Résultats relatifs à l'étalonnage

57 Selon les exigences de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, une démarche d'étalonnage doit être menée à bien tous les trois ans. Au terme de cette démarche, le rapport annuel de la société doit présenter les résultats des mesures d'évaluation de la performance qui ont été adoptées par le conseil d'administration et qui ont été comparées avec celles d'organisations similaires.

58 Puisque la démarche d'étalonnage n'était pas terminée à la fin de l'exercice 2012-2013, l'information diffusée dans le rapport annuel de cet exercice est de nature descriptive et sert principalement à expliquer les actions entreprises en la matière.

59 La SIQ devra présenter les résultats de l'application des mesures d'étalonnage dans son prochain rapport annuel. Ainsi, elle devra veiller à formuler des conclusions sur certains aspects de sa performance en comparant celle-ci avec celle d'organisations similaires.

Recommandations

60 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société.

4 **S'assurer que toute l'information utile pour conclure sur l'efficacité et la performance, incluant les résultats de la démarche d'étalonnage, est transmise au conseil d'administration.**

5 **S'assurer que l'information publiée dans le rapport annuel permet d'apprécier tous les aspects importants de sa performance, ce qui inclut la comparaison de cette dernière avec celle d'organisations similaires.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Société immobilière du Québec

« La Société immobilière du Québec accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général. Les indicateurs retenus donnent un portrait adéquat de l'aspect évalué de même que vos recommandations formulées dans ce rapport.

« Nous faisons état de nos commentaires sur le rapport de façon générale relativement aux constats émis.

« Bien que le conseil d'administration n'ait pas formellement approuvé l'ensemble des indicateurs de performance apparaissant au tableau de bord corporatif et au tableau de suivi du plan stratégique, il a eu régulièrement l'opportunité de se prononcer sur leur pertinence et sur leur utilité comme outils d'aide à la décision, puisque ceux-ci lui ont été présentés selon une fréquence trimestrielle. L'élaboration d'un nouveau plan stratégique, dans le cadre de la création de la Société québécoise des infrastructures, sera l'occasion pour le conseil d'administration de préciser ses attentes en matière d'indicateurs.

« Par ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures d'évaluation figurant au plan stratégique et au plan d'action de développement durable, il y a lieu de rappeler que ces plans visent à améliorer la performance de l'organisation par la mise en place de nouvelles initiatives, dont l'efficacité ne peut être mesurée qu'en regard de l'analyse de leurs premiers résultats. Il est donc normal que certains indicateurs, qui ciblent des actions innovantes, ne puissent disposer de données quantifiées qu'après une certaine période de mise en œuvre. De plus, les changements organisationnels qui ont précédé la fusion imminente de la Société et d'Infrastructure Québec ont affecté le calendrier de réalisation du plan stratégique et, par conséquent, la production de certains indicateurs.

« Lors de l'intégration des activités de la Corporation d'hébergement du Québec avec celles de la Société, cette dernière a hérité de la propriété de 294 immeubles du réseau de la santé. Dans le cadre de l'entente intervenue avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour ce transfert, il a été convenu de maintenir le statu quo en ce qui a trait à l'entretien et à la gestion de ces immeubles. Ceux-ci étaient et sont toujours assumés par les agences et les établissements du réseau ; il y a lieu de déterminer clairement le partage des responsabilités afin de mettre en place des mesures d'évaluation de l'état des immeubles qu'ils exploitent.

« Plusieurs indicateurs fondamentaux, notamment au chapitre des états financiers et des ressources humaines, présentent déjà des résultats permettant de comparer la performance actuelle à celle de l'année précédente. Les prochains rapports annuels incorporeront un historique comparatif des indicateurs de performance approuvés par le conseil d'administration, dans la mesure où ces données seront disponibles.

« Les résultats de l'étude d'étalonnage seront présentés au conseil d'administration et apparaîtront au rapport annuel 2013-2014. Ils seront accompagnés d'une analyse positionnant certains aspects de sa performance par rapport à celle d'organisations similaires. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Ensemble des indicateurs de performance de la Société immobilière du Québec

Sigles

CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	**SIQ**	Société immobilière du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères s'inspirent des bonnes pratiques de gouvernance et des exigences de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que la SIQ a établi des mesures d'évaluation adéquates, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires, pour permettre de conclure sur son efficacité et sa performance par rapport à l'ensemble de sa mission.	▪ Les mesures d'évaluation qu'elle utilise sont pertinentes et portent sur tous les volets de sa mission ainsi que sur l'ensemble des dimensions de son efficacité et de sa performance, telles que : – la réalisation de ses mandats ; – l'atteinte de ses objectifs stratégiques ; – l'atteinte de ses objectifs en matière de développement durable ; – le coût de ses biens et services importants ; – le degré de satisfaction de la clientèle. ▪ Les paramètres de calcul des mesures d'évaluation sont justes et basés sur une information de qualité. ▪ Le conseil d'administration a adopté les mesures d'évaluation à réaliser, lesquelles sont révisées sur une base régulière afin de s'assurer qu'elles permettent une appréciation continue des différents aspects de l'efficacité et de la performance de la SIQ. ▪ Une méthode d'étalonnage appropriée est appliquée et des mécanismes sont en place pour que la fiabilité des données utilisées soit acceptable.
S'assurer que la SIQ diffuse de façon appropriée les résultats des mesures d'évaluation de son efficacité et de sa performance, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, afin d'enrichir sa reddition de comptes.	▪ L'information communiquée au conseil d'administration et publiée dans le rapport annuel est présentée en temps opportun, complète et utile à la prise de décision ; elle permet notamment : – de comprendre les résultats obtenus ; – de dégager des conclusions claires relativement à l'efficacité et à la performance ; – de déterminer si des changements sont nécessaires.

Portée des travaux

Nos travaux ont porté sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance utilisées par la SIQ. Le choix de cette entité découle d'une obligation législative précisée dans l'article 15.15 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Ainsi, tous les trois ans, le Vérificateur général doit réaliser les mesures adoptées par la SIQ. Ces travaux l'amènent à porter un jugement sur divers aspects : le cadre d'évaluation et de suivi de la performance, la qualité et la pertinence des mesures d'évaluation et de la démarche d'étalonnage de même que l'utilité de l'information produite aux fins de la prise de décision et de la reddition de comptes.

Lors de notre vérification, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires ainsi qu'avec des membres du personnel de la SIQ et de son conseil d'administration. Nous avons également examiné des documents et effectué des analyses de données financières et opérationnelles accessibles entre autres dans les systèmes d'information de la Société. Enfin, nous avons analysé les pratiques en vigueur à l'égard des mesures d'évaluation de la performance dans d'autres administrations publiques.

Les résultats de notre vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des sociétés d'État, mais les constats formulés dans ce rapport donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qui doivent être pris en compte par les entités assujetties à ces dispositions législatives.

Nos travaux se sont déroulés de mars à octobre 2013. Notre vérification a porté principalement sur l'exercice 2012-2013, mais certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Ensemble des indicateurs de performance de la Société immobilière du Québec

Les tableaux 2, 3 et 4 énumèrent les indicateurs de performance de la SIQ figurant dans le tableau de bord de gestion, le *Plan stratégique 2012-2015* et le *Plan d'action de développement durable 2012-2015*. Ils indiquent également les résultats associés à ces indicateurs et ceux qui ont été présentés dans le *Rapport annuel 2012-2013*.

Tableau 2 Indicateurs figurant dans le tableau de bord de gestion

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats		
			2012-2013	2011-2012	2010-2011
1. Taux de satisfaction à l'égard des services du Centre d'appels	Oui	90 %	91,9 %	91,5 %	91,6 %
2. Taux de satisfaction à l'égard des projets d'aménagement réalisés	Non	90 %	93 %	95 %	93 %
3. Écart entre les sommes facturées et le coût des projets d'aménagement (bénéfice ou perte)	Non	De 0 à 5 %	1,83 %	1,23 %	0,80 %
4. Pourcentage des projets qui respectent le budget	Non	90 %	73 %	82 %[1]	76 %[1]
5. Pourcentage des projets qui respectent l'échéancier	Non	90 %	58 %	66 %[1]	58 %[1]
6. Taux d'inoccupation de la superficie locative	Oui	Taux inférieur à 2 %	1,50 %	1,21 %	1,33 %
7. Écart entre les frais d'exploitation réels et ceux initialement budgétés (en pourcentage de la somme budgétée)	Non	De 90 à 110 %	96,8 %	93,5 %	88,8 %
8. Ratio des frais d'administration par rapport aux revenus de location	Non	Ratio inférieur à 2 %	1,75 %	1,88 %	1,70 %
9. Nombre moyen de jours d'absence par employé	Non	Aucune	16,4	14,7	17,0
10. Indice de vétusté physique – relation entre le déficit d'entretien d'un immeuble et sa valeur de remplacement[2]	Oui	De 5 à 10 %	5,0 %	5,2 %	5,7 %
11. Indice de vétusté fonctionnelle – relation entre les investissements nécessaires pour répondre aux besoins des occupants d'un immeuble et sa valeur de remplacement[2]	Oui	Indice inférieur à 5 %	1,7 %	2,1 %	2,5 %

1. Pour les années 2010-2011 et 2011-2012, cet indicateur tient compte uniquement des projets d'aménagement et de développement. La méthode de calcul a été modifiée en 2012-2013 pour englober les projets d'aménagement, de développement, de réparations majeures et d'amélioration réalisés à la SIQ.
2. Pour l'année 2012-2013, cet indicateur n'a pas été présenté dans le tableau de bord de gestion, mais dans le *Plan stratégique 2012-2015*.

Tableau 2 Indicateurs figurant dans le tableau de bord de gestion (suite)

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats		
			2012-2013	2011-2012	2010-2011
12. Évolution des coûts de location moyen par mètre carré	Oui	Aucune	212 $	207 $	202 $
13. Coût d'exploitation moyen par mètre carré	Non	Aucune	51,99 $	52,56 $	52,49 $
14. Comparaison du coût d'exploitation par mètre carré des immeubles de bureaux en propriété et de celui des immeubles en location	Non	Coût des immeubles en propriété (P) inférieur à celui des immeubles en location (L)	P : 47,89 $ L : 75,33 $	P : 49,42 $ L : 72,54 $	P : 72,21 $ L : 50,58 $
15. Frais d'administration par mètre carré	Non	Aucune	3,60 $	3,76 $	3,41 $
16. Taux annuel de rétention des employés[2]	Oui	97 %	96,1 %	90,2 %	92,3 %
17. Investissements en formation par rapport à la masse salariale	Oui	1 %	2,32 %	2,8 %	2,5 %

2. Pour l'année 2012-2013, cet indicateur n'a pas été présenté dans le tableau de bord de gestion, mais dans le *Plan stratégique 2012-2015*.

Tableau 3 Indicateurs figurant dans le *Plan stratégique 2012-2015*

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats 2012-2013
18. Taux de satisfaction des clients relativement aux solutions apportées à leurs besoins immobiliers	Oui	80 %	n.d.
19. Taux de satisfaction de la clientèle à l'égard de l'application de la déclaration de service	Oui	80 %	n.d.
20. Pourcentage des engagements de la déclaration de service à la clientèle respectés	Oui	90 %	n.d.
21. Pourcentage d'unités opérationnelles ayant fait l'objet d'audits en matière d'application des procédures	Oui	100 %	39 %
22. Taux de satisfaction de la clientèle à l'égard des services offerts par les fournisseurs de la SIQ	Oui	80 %	n.d.
23. Pourcentage des contrats de plus de 10 000 $ évalués en fonction des nouvelles mesures d'évaluation du rendement	Oui	100 %	n.d.
24. Taux global de satisfaction des employés	Oui	Augmentation	65 %

Tableau 3 **Indicateurs figurant dans le *Plan stratégique 2012-2015* (suite)**

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats 2012-2013
25. Taux annuel de rétention des employés	Oui	97 %	96,1 %
26. Nombre de transferts de connaissances réalisés par rapport au nombre total d'employés identifiés comme détenant une expérience et des connaissances uniques et stratégiques	Oui	100 %	n.d.
27. Taux d'utilisation des outils de collaboration	Oui	Augmentation	n.d.
28. Nombre de projets pilotes réalisés à partir du nouveau modèle d'aménagement développé	Oui	Minimum 2 projets	0
29. Pourcentage des domaines d'affaires identifiés couverts par le réseau de veille	Oui	100 %	41 %
30. Indice de vétusté physique par type d'immeubles	Oui	De 5 à 10 %	5 %
31. Indice de vétusté fonctionnelle par type d'immeubles	Oui	Indice inférieur à 5 %	1,7 %
32. Ratio de dépenses d'entretien préventif et curatif	Oui	Entretien préventif : ratio supérieur à 55 % Entretien curatif : ratio inférieur à 45 %	n.d.
33. Ratio de projets d'amélioration et de réparations majeures amorcés par rapport aux projets planifiés	Oui	70 % en nombre et en valeur	64,9 % en nombre 51,5 % en valeur
34. Taux annuel des nouveaux baux de location négociés (immeubles de bureaux) par rapport au taux moyen annuel du marché par région	Oui	Taux inférieur à 1 %	n.d.
35. Taux d'augmentation des frais d'exploitation, excluant l'énergie	Oui	Taux inférieur à l'IPC	1,8 % vs IPC de 1,0 %
36. Indice de consommation énergétique	Oui	Diminution de 3 % au 31 mars 2015 par rapport à 2010-2011	Diminution de 13,7 %
37. Écart global entre l'estimation du budget des soumissions et les résultats d'appels d'offres consolidés pour les projets de plus de 1,5 M$	Oui	Écart inférieur à 10 %	n.d.
38. Pourcentage de projets de plus de 1,5 M$ pour lesquels un audit de conception a été réalisé	Oui	100 %	n.d.
39. Pourcentage de procédures en gestion contractuelle implantées dans le système de management de la qualité et déployées dans les unités opérationnelles	Oui	100 %	12 %

IPC Indice des prix à la consommation

Tableau 4 **Indicateurs figurant dans le *Plan d'action de développement durable 2012-2015***

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats 2012-2013
40. Taux de formation du personnel cible à l'égard des principes de développement durable	Oui	100 %	n.d.
41. Évolution du niveau de connaissance en développement durable (mesuré par sondages en 2012 et en 2014)	Oui	Amélioration	54 % en 2012
42. Nombre de titres de compétence LEED obtenus	Oui	5 nouveaux titres d'ici le 31 mars 2015	1
43. Nombre d'activités de diffusion réalisées (promotion de la démarche de développement durable de la SIQ auprès de sa clientèle)	Oui	5 activités d'ici le 31 mars 2015	4
44. Nombre d'édifices carboneutres	Oui	1 édifice d'ici le 31 mars 2014	En cours
45. Nombre de projets réalisés (utilisation de technologies innovatrices et durables)	Oui	1 projet d'ici le 31 mars 2015	En cours
46. Date d'adoption de la directive sur l'utilisation du bois de structure dans les projets de construction	Oui	31 mars 2013	En retard
47. Superficie en mètres carrés des parements extérieurs en bois des immeubles livrés par rapport à la superficie de tous les parements extérieurs des immeubles livrés / année	Oui	Augmenter la proportion	n.d.
48. Date de délivrance du certificat « entreprise en santé »	Oui	31 mars 2015	Action non terminée
49. Date de production de l'inventaire des zones d'îlot de chaleur en milieu urbain	Oui	31 mars 2013	Cible atteinte
50. Date de dépôt du plan d'intervention au comité de direction (zones d'îlot de chaleur en milieu urbain)	Oui	31 mars 2015	Action non terminée
51. Date de mise en place des sections « exploitation » et « gestion de projets » du système de gestion environnementale	Oui	1er octobre 2013	Action non terminée
52. Taux d'événements écoresponsables organisés	Oui	100 %	Action non amorcée
53. Programme environnemental BESt – Pourcentage des superficies des immeubles en propriété certifiées et niveaux de certification obtenus (niveau 2 ou supérieur)	Oui	100 % d'ici le 31 mars 2015	93 %

Tableau 4 Indicateurs figurant dans le *Plan d'action de développement durable 2012-2015* (suite)

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats 2012-2013
54. Pourcentage des superficies des centres de détention soumises à une évaluation environnementale équivalente à BESt	Oui	100 % d'ici le 31 mars 2015	76,2 %
55. Programme environnemental BESt – Nombre d'édifices en location pour lesquels la SIQ a conclu un bail de 1 000 m² et plus qui ont été certifiés BESt-1	Oui	100 %	Aucun projet admissible
56. Programme environnemental LEED – Nombre d'édifices en propriété construits dont le budget de réalisation est supérieur à 5 M$ qui ont été inscrits à la certification LEED-NC niveau de base	Oui	100 %	En cours
57. Programme environnemental LEED – Pourcentage des projets d'aménagement de plus de 2 000 m² dans les édifices en propriété qui ont été inscrits à la certification LEED-CI 1.0 niveau de base	Oui	100 % d'ici le 31 mars 2015	Aucun projet admissible
58. Programme environnemental LEED – Pourcentage des projets d'aménagement de plus de 2 000 m² réalisés dans les immeubles en location dont l'appel d'offres pour un bail de 10 ans et plus a été lancé après le 1er octobre 2012 qui ont été inscrits à la certification LEED-CI 1.0	Oui	100 % d'ici le 1er avril 2015	Aucun projet admissible
59. Pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour l'ensemble des immeubles en propriété	Oui	Réduction de 4 % au 31 mars 2015 par rapport à l'année de référence 2010-2011	16,36 %
60. Date de dépôt du bilan carbone des activités de transport	Oui	31 mars 2015	Action non terminée
61. Date d'adoption du cadre d'approvisionnement et de disposition écoresponsable des fournitures, du matériel et des équipements	Oui	1er avril 2014	Action non terminée
62. Nombre d'immeubles dans lesquels un programme de récupération multimatière est implanté	Oui	Tous les édifices enregistrés au programme BESt, là où le service est disponible	n.d.
63. Pourcentage d'immeubles munis d'un compteur d'eau lié à une centrale ayant fait l'objet d'un monitoring	Oui	100 % des édifices où un compteur d'eau est raccordé au contrôle central de l'édifice	n.d.
64. Nombre d'audits de consommation d'eau réalisés dans les immeubles en propriété	Oui	6 audits	n.d.
65. Date d'intégration aux exigences techniques de la mesure relative à la réduction de la consommation d'énergie des nouveaux bâtiments en propriété	Oui	31 mars 2015	Action non amorcée

Tableau 4 **Indicateurs figurant dans le *Plan d'action de développement durable 2012-2015* (suite)**

	Rapport annuel 2012-2013	Cible	Résultats 2012-2013
66. Date d'intégration de la récupération et de la réutilisation aux exigences techniques, aux devis types et aux documents d'appel d'offres	Oui	31 mars 2015	Action non amorcée
67. Nombre de projets réalisés (recours aux sources d'énergie émergentes pour alimenter le parc immobilier)	Oui	1 projet d'ici le 31 mars 2015	En cours
68. Date d'entrée en fonction du registre des immeubles patrimoniaux	Oui	31 mars 2015	Action non terminée
69. Date d'adhésion à l'Agenda 21 de la culture du Québec	Oui	1er octobre 2012	Cible atteinte

BESt Programme de certification environnementale applicable aux édifices commerciaux et institutionnels en service

LEED Programme de certification administré au Canada par le Conseil du bâtiment durable du Canada

LEED-CI Programme LEED applicable aux projets d'aménagement intérieur dans des édifices existants

LEED-NC Programme LEED applicable aux nouvelles constructions

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général par intérim

Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1er janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que M. Samson a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant d'entrer au service du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-69350-5